

# **Boligbygging på Fornebu**

—

**En studie av utbyggingsavtaler, offentlig - private  
samarbeid og en markedsdrevet planlegging.**

---



---

**Finn Christian Trender**

**Masteroppgave i Samfunnsgeografi (SGO 4090)**

**Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi**

**Universitetet i Oslo**

**Februar 2009**



## **Forord**

Endelig ferdig! Det var en periode hvor jeg ikke trodde det ville gå, men nå har tiden kommet. Det er en del personer jeg ønsker å takke i forbindelse med at oppgaven nå er ferdig. For det første vil jeg takke alle informantene som har gjort det mulig å fullføre oppgaven. Uten deres velvilje og åpenhet ville ikke dette har vært mulig. Tusen takk!

Videre vil jeg gjerne takke veilederen min Per Gunnar Røe for konstruktive og usedvanlig grundige tilbakemeldinger som har vært til uvurderlig hjelp.

Takk til Anne Lise, Tom, mamma og pappa for at dere har giddet å høre på meg snakke om Fornebu hver gang vi har møttes det siste året, og takk for tilbakemeldingene og forslagene dere har gitt meg til oppgaven. Samtalene med dere har vært verdifulle og motiverende for å komme i mål.

Til slutt en ekstra takk til mamma og pappa som i likhet med statens lånekasse har gjort det mulig for meg å studere til en mastergrad.

Christian Trender.

Februar, 2009.



# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1: Innledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Oppgavens formål .....	1
1.2 Problemstillinger .....	2
1.2.1 Mine problemstillinger er.....	2
1.3 Leserveiledning .....	3
<b>Kapittel 2: Analyseramme - Teoretisk, historisk og juridisk bakgrunn .....</b>	<b>5</b>
2.1 Innledning.....	5
2.2 Bakgrunn .....	5
2.3 Velferdsstatens fall.....	6
2.4 Planleggingsmessige konsekvenser av en markedsorientert utbygging.....	8
2.5 Fra ”government” til ”governance” - flere aktører i planleggingen.....	9
2.6 Forhandlingsplanlegging og økt offentlig-privat samarbeid i Norge.....	12
2.7 Utbyggingsavtaler som gjennomføringsverktøy .....	16
2.8 Retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler .....	19
2.9 Den reviderte Plan- og bygningsloven, lov om bruk av utbyggingsavtaler .....	22
2.10 Offentlig Private Samarbeid OPS – Et Alternativ til utbyggingsavtalene .....	23
2.11 Oppsummering .....	25
<b>Kapittel 3: Metodologi og metode.....</b>	<b>27</b>
3.1 Om metodevalget .....	27
3.2 Teoretiske valg og metodologisk sammenheng .....	28
3.3 Datainnsamlingen.....	29
3.3.1 Utvalget .....	29
3.3.2 Intervjuguide .....	30
3.3.3 Identifisering og valg av informanter.....	30
3.3.4 Informantene .....	31
3.3.5 Om Intervjuene.....	32
3.3.6 Om eliteintervjuer .....	34
3.4 Analysen av intervjuene .....	36
3.5 Om feilkilder, forskningens kvalitet, troverdighet og bekreftbarhet og de resultatene jeg har fått .....	36
3.7 Etske betraktninger.....	38

3.8 Oppsummering .....	38
<b>Kapittel 4: En introduksjon til Fornebu .....</b>	<b>40</b>
4.1 Etter nedleggelsen av flyplassen .....	40
<b>Kapittel 5: Utfordringer og løsninger – Resultater av en offentlig styrt, men markedsdrevet planlegging på Fornebu. ....</b>	<b>44</b>
5.1 Innledning.....	44
5.2 Statsbygg og Oslo, tomtsalg og samarbeid.....	44
5.3 Bærum kommune og Fornebu Boligspår – veien mot en utbyggingsavtale .....	49
5.4 Samarbeid og oppgaveløsning - forhandlingsplanlegging på Fornebu.....	51
5.5 Konsekvenser av en markedsdrevet byutvikling på Fornebu.....	58
5.6 Forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler: Hvorfor ble det slik og hvilke konsekvenser vil det kunne få? .....	64
5.7 Offentlig private samarbeid - fremtidens finansieringsmodell?.....	73
5.8 Avstumpet ”by-governance” på Fornebu – maktspredning på statens premisser .....	78
5.9 Konkurransemessige konsekvenser av nytt regelverk .....	79
5.10 Hvorfor er det så vanskelig - Har hensynet til samfunnets beste forvunnet i byråkrati og politikk?.....	80
<b>Kapittel 6: Konklusjon.....</b>	<b>84</b>
6.1 Bruken av utbyggingsavtaler på Fornebu.....	84
6.2 Lovendringen og alternative løsninger.....	85
<b>Referanseliste .....</b>	<b>87</b>
<b>Appendiks.....</b>	<b>90</b>
Vedlegg 1 Intervjuguide.....	90
Vedlegg 2 Informasjonsskrivet til informantene:.....	93
Vedlegg 3 Sentrale lovtekster .....	95

### ***Figuroversikt:***

Figur 1: Forhandlingsplanlegging.....	16
Figur 2: Planlagt arealbruk på Fornebu.....	43
Figur 3:Utviklingen i tomteeierskap på Fornebu 1998-2008.....	48
Figur 4:Utvikling i kommunal økonomi 1990-2002.....	69

# Kapittel 1: Innledning

## Om utviklingen mot en privatisert finansiert byutvikling

Da flyplassen på Fornebu ble lagt ned i 1998 var visjonene mange og ambisiøse for videreutviklingen av området. Siden den gang har det skjedd oppsiktsvekkende lite der ute, spesielt med hensyn til boligbyggingen og det er grunnen til at jeg har valgt Fornebu som tema for masteroppgaven. Norgeshistoriens største byutviklingsprosjekt har nesten ikke kommet nærmere målet på ti år, og denne oppgaven omhandler noen av årsakene til at det har blitt slik. Årsakene er mange, og det har blitt skrevet adskillige spaltetre i både lokale og nasjonale media om dette. Spekulasjon, lovendringer, konflikt mellom kommunen og eiendomsutviklerne, krangel om kollektivtransport osv., det har ikke manglet på utfordringer. Og selv om mange av flokene har blitt løst underveis har det både tatt tid og kostet betydelig med penger. Da situasjonen har vært så omfattende og kompleks som den har, lar det seg ikke gjøre å undersøke alle disse problemstillingene i en masteroppgave. Jeg har fokusert på det jeg mener er relevant i forhold til oppgavens formål.

Dagens byplanlegging er i stor grad preget av at private aktører har tatt over, og at det offentlige i større grad enn tidligere har blitt en passiv tilskuer. Likevel er det viktig at de ulike partene klarer å samarbeide for å få en hensiktsmessig utvikling.

Boligbygging, utbyggingsavtaler, offentlig-private samarbeid, og hvordan de offentlige retningslinjene og lovene styrer rommet for løsningsorientering, vil være fokus for oppgaven. Ved å undersøke dette håper jeg å kunne komme med innspill som vil gjøre det lettere å få til et konstruktivt samarbeid ved store offentlig-private boligutbygginger senere.

### **1.1 Oppgavens formål**

Under planleggingen og gjennomføringen av store byutviklingsprosjekter er det store samarbeidsmessige og økonomiske utfordringer. De ulike aktørene kan ha forskjellige oppfatninger av både mål og hvordan ting bør gjøres. Overordnede regelverk og uenighet i forhold til bruken av disse kan føre til konflikt og kommunikasjonsvansker mellom partene. Ved å bruke Fornebu som case, ønsker jeg å belyse sentrale utfordringer ved offentlig-privat byplanlegging og boligbygging. Håpet er at oppgaven kan være med på å peke ut noen av de viktigste problemfaktorene som har oppstått på Fornebu, slik at man i fremtiden kan unngå slike problemer. Fornebu er et spesielt case på grunn av utbyggingens størrelse og beliggenhet. Mye av det som kommer frem i oppgaven vil av den grunn ikke uten videre

kunne overføres til andre steder, men en del problemstillinger vil være relevante også for andre utbyggingsprosjekter.

Faglig sett er det svært viktig å forstå de ulike aktørenes motiver og rammene som styrer byplanleggingen, for at man i fremtiden skal kunne få til en smidigere planlegging og gjennomføring enn hva som har vært tilfellet på Fornebu. Det sentrale i denne undersøkelsen er Bærum kommunes virkemidler for å finansiere infrastruktur i den størrelsesorden som kreves på Fornebu. Denne prosessen vil belyses både ved å se på rammene kommunen må operere inn under, og hvordan de private boligbyggerne opererer i forhold til kommune og lovverk. Fra USA og Storbritannia finnes det mye litteratur som tar for seg bruken av utbyggingsavtaler, men i Norge er utvalget forholdsvis beskjedent. I tillegg er det få undersøkelser som sammenligner kommunenes, og de private utbyggernes syn på avtalebruk. Jeg håper derfor å få belyst faktorer som både kommunen og de private aktørene synes er problematiske, for å skape en forståelse av hva som må til for å finne bedre løsninger til samfunnets beste.

## **1.2 Problemstillinger**

I årene etter at flyplassen på Fornebu ble nedlagt har en rekke faktorer gjort utviklingen av området mer komplisert enn hva som er normalt: De mange offentlige aktørene, Bærum kommunes krav til de private aktørene, overordnede retningslinjer og lovendringer. Alle disse elementene kan potensielt ha bidratt til utfordringene man har sett i forhold til det å bygge boliger på Fornebu. Ved å undersøke de ulike aktørenes ståsted, målsetninger og operasjonsrom innenfor det rammeverket de til enhver tid har befunnet seg i, ønsker jeg å skape en forståelse av hva som har skjedd på Fornebu de siste ti årene. Samtidig vil jeg prøve å skape et bilde av hva som har fungert og hva som har gjort ting vanskelig, når flere aktører skulle gå sammen om å bygge en by.

### **1.2.1 Mine problemstillinger er**

- 1) På hvilken måte kan utfordringene som har oppstått i forbindelse med den komplekse samarbeidssituasjonen på Fornebu, belyses av teoriene om forhandlingsplanlegging og ”governance”?
- 2) Hvordan har bruken av utbyggingsavtaler påvirket befolkningssammensetningen, tjenestefordelingen, og mulighetene for løsningsorientering på Fornebu, og hva blir utfordringene for fremtiden etter lovendringen fra 2006?



- 3) På hvilken måte har overordnede offentlige retningslinjer vanskeliggjort boligbyggingen på Fornebu og vil offentlig-private samarbeid (OPS) kunne være et alternativ for utbyggere og kommune for å få realisert boligbyggingen i neste utbyggingsfase?
- 4) Hva slags resultater ser man av en markedsdrevet byutvikling på Fornebu, og hvordan har det offentlige påvirket dette?

### **1.3 Leserveiledning**

**I kapittel 2** tar jeg for meg det teoretiske rammeverket for oppgaven. Først tar jeg opp perspektiver på overgangen til en mer markedsdrevet byutvikling belyst av bl.a Harvey, Graham & Marvin og Mayer. Deretter går jeg nærmere inn på hvilke konsekvenser en slik overgang vil ha. Jeg tar for meg endringen fra "government" til "governance" og hvordan dette kan påvirke byplanleggingen. Teoretiske perspektiver på forhandlingsplanlegging gjennomgås før jeg til slutt diskuterer utbyggingsavtaler, lovverk og OPS som alternativ finansieringsmodell på detaljnivå.

**I kapittel 3** presenteres de metodologiske og metodiske aspektene ved studien. Jeg begrunner valget av kvalitativ metode, før jeg redegjør for informantene som har blitt intervjuet og problemstillinger knyttet til intervjusituasjonen. Deretter diskuteres "eliteintervjuer" og analysen av intervjuene før jeg tar for meg forhold knyttet til forskningens kvalitet og overførbarhet. Til slutt kommer noen etiske betraktninger i forhold til studien, før kapitlet oppsummeres.

**Kapittel 4** gir en kort historisk innføring til Fornebu som sted og til utbyggingen som er planlagt der.

**Kapittel 5** er oppgavens analysedel, her knytter jeg de empiriske funnene jeg har gjort på Fornebu opp mot de teoretiske perspektivene som ble presentert i kapittel 2. Først gjøres det rede for viktige avtale- og eierskapsforhold mellom aktørene som har samarbeidet på Fornebu. Deretter belyses de ulike aktørenes samarbeid av teorien om forhandlingsplanlegging. Jeg diskuterer konsekvenser av loven mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler og konsekvenser av en markedsdrevet byutvikling, før offentlig-private

samarbeid (OPS) blir vurdert som finansieringsløsning for den sosiale infrastrukturen på Fornebu.

**Kapittel 6** er konklusjonen hvor oppgavens problemstillinger knyttes sammen med de empiriske funnene jeg har gjort under studien.

## **Kapittel 2: Analyseramme - Teoretisk, historisk og juridisk bakgrunn**

### **2.1 Innledning**

I denne delen av oppgaven vil jeg først ta for meg de samfunnsmessige endringene som har ført til at planleggingen i dag i stor grad blir gjort på andre premisser enn tidligere. Deretter vil jeg benytte ulike teoretiske perspektiver for å belyse hvilke konsekvenser disse endringene vil kunne få for byplanleggingen. Kapitlet starter med brede generelle perspektiver, men vil etter hvert snevres inn mot oppgavens aktuelle problemstillinger. I del 2.5 tar jeg for meg overgangen fra en sentralt og offentlig dominert styring, kalt "government", til en nettverksstruktur med flere aktører kalt "governance". Videre går kapitlet inn på de teoretiske sidene ved forhandlingsplanlegging, og hvordan denne formen for planlegging har fått innflytelse i Norge og i andre land. I del 2.7 og 2.8 vil jeg gå i dybden på bruken av utbyggingsavtaler i Norge, slik de har blitt forhandlet frem og brukt etter de såkalte rekkefølgebestemmelsene i Plan- og bygningsloven, før utbyggingsavtalene ble direkte lovregulert. Deretter vil jeg legge fram de viktigste endringene som kom i Plan- og bygningsloven etter at bruken av utbyggingsavtaler ble direkte lovregulert i 2006 i del 2.9. I teorikapittelets siste del vil jeg gå igjennom offentlig-private samarbeid, såkalte OPSer og hvordan de vil kunne være et alternativ til utbyggingsavtaler. Til slutt følger en oppsummering.

### **2.2 Bakgrunn**

Overgangen fra den keynesianske velferdsstaten, der det offentlige gjennom finanspolitikken er involvert direkte med å påvirke økonomien, til liberalisme, der staten tar en mer passiv rolle og hvor markedet får større grad av frihet, har i sterk grad vært med på å endre hvordan samfunnet fungerer og planlegges<sup>1</sup> (Jessop 2002).

I årene etter 2. verdenskrig og fram til 1970-tallet, opplevde man i Vesten lange perioder med økonomisk oppgang, samtidig som en sterk stat og sosialpolitiske tanker stod sterkt i samfunnet. Den fordistiske produksjonsmåten stod fortsatt for god økonomi, og den keynesianske velferdsstaten påtok seg det meste av samfunnets store finansielle oppgaver, som helse og store infrastrukturelle utbyggingsprosjekter, med liten innblanding fra private aktører og med lite behov for privat kapital (Graham & Marvin 2001).

---

<sup>1</sup> <http://www.thefreedictionary.com/Keynesianism>

Perioden var også i stor grad preget av at byplanleggingen i sin helhet var et offentlig ansvar. Politikerne vedtok planene, men offentlige planleggere styrte i stor grad byutviklingen. Spesielt i det kontinentale Europa var dette tilfelle, mens USA og Storbritannia var mer markedsliberale. Likevel er det eksempler på sterk offentlig planlegging også i USA. Et hyppig brukt skrekkeeksempel på offentlig planlegging er drabantbyen Pruitt-Igoe i St. Louis. I tillegg har den offentlige planleggeren Robert Moses' visjoner og prosjekter i 1930-1950 årene hatt betydelig innflytelse på dagens New York City (Hall 2002). I Norge har arkitekt og boligdirektør Harald Hals vært en planlegger med evne til å få gjennomført store prosjekter i offentlig regi. Boligområder som Ullevål Hageby og veier som ring 2, fra Tøyen til Frogner, er eksempler på dette. Disse planleggerne var preget av en rasjonalitetstanke, en arv fra den modernistiske tilnærmingen til vitenskap. Modernismen baserer seg på at man kan finne rasjonelle måter å arbeide på ved å ha en vitenskapelig tilnærming. Ved å bruke vitenskapelig metode, kan man finne den beste måten å styre på.

Planleggingen bar også preg av å være helhetlig og ikke prosjektbasert. August Røsnes (2005) definerer oppgavene i offentlig planlegging på denne måten:

”Byplanlegging er en type offentlig intervensjon med ambisjon om å styre byens fysiske utvikling. Den spenner over flere administrative og geografiske nivåer. Uansett nivå er dens formål å sikre gjennomføring av ønskede byggeprosjekter samt å oppnå ønskede egenskaper ved disse og de fysiske omgivelsene generelt[....]” (Røsnes 2005:65).

### **2.3 Velferdsstatens fall**

Mot slutten av 1970-tallet begynte man å se store endringer i verdensøkonomien på grunn av sviktende økonomisk profitt fra den tradisjonelle fordistiske produksjonsøkonomien. Dette gav i en periode nedgangstider i forbindelse med at man tilpasset seg en post-fordistisk tjenesteøkonomi. Trangere økonomiske kår i de vestlige økonomiene førte til at man så seg nødt til å gå nye veier for å kunne finansiere de stadig økende offentlige utgiftene. Ifølge Harvey (2006) forstod mange den fordistiske krisen som et problem der den keynesianske velferdsstaten ikke lenger var tilstrekkelig profittskapende, og løsningen var en orientering mot et etterspørseldrevet system<sup>2</sup>. Endringene skjedde først, og med sterkest tyngde, i Storbritannia og USA der Margaret Thatcher og Ronald Reagan gjennomførte store liberalistiske reformer. Disse reformene innebar større frihet for private markedsaktører, samtidig som oppgaver, som tradisjonelt hadde vært av rent offentlig karakter, ble

---

<sup>2</sup> Overgangen fra et tilbudsstyrt system til et drevet av etterspørsel er en overgang fra offentlig investering og styring til en situasjon der private aktører overtar.

privatiserte, eller på annen måte fikk privat finansiering (Røsnes 2005). Liberalisme er ifølge Jessop (2002) et mangesidig fenomen, som opptrer i ulike former på ulike steder og i ulike sammenhenger. I en byplanmessig sammenheng kan begrepet og fenomenet innebære et skifte fra "government", der avgjørelsene tas sentralt av folkevalgte aktører, til "governance" der markedskreftene, og offentlig-private partnerskap er viktige beslutningsarenaer. "governance" innebærer økt tro på at markedet fremfor det offentlige, kan løse viktige samfunnsproblemer og utfordringer. David Harvey (1989) hevder at det skjedde en epokegjørende endring i hvordan man forholder seg til det offentliges rolle i byplanleggingen under en konferanse i den franske byen Orleans i 1985. På konferansen var det samlet ledende aktører innen finans, akademia og politikk, for å finne løsninger på hvordan man på best mulig måte kunne håndtere byenes finansielle vanskeligheter. Det var klart at man var nødt til å se nye veier for å opprettholde byenes økonomiske likviditet, og det var bred enighet om at den beste måten å gjøre det på var ved hjelp av å åpne dørene for bruk av privat kapital, samt å endre strukturen for hvordan byplanleggingen styres. Harvey (1989) hevder her at man har gått over fra det han kaller "managerialism", eller en rasjonell styringsform slik det er beskrevet tidligere, til en entreprenørstyrt planlegging hvor tilrettelegging for private kapitalkrefter og investeringer har fått økt prioritet, i en globaliserende og stadig mer konkurransepreget økonomi. Denne formen for strategier har fått utbredelse over store deler av den vestlige verden i løpet av de siste 20-30 årene.

Investeringer og økende samarbeid med private aktører har ikke bare rene økonomiske konsekvenser, men påvirker også maktforholdene i planleggingen. Etterkrigstidens planlegging ga lite rom for innspill fra aktører utenfor det offentlige, og overgangen til offentlig-private samarbeid medførte at nye aktører fikk påvirkningsmakt. I følge Graham & Marvin (2001) har det blitt svært vanlig at bygging av infrastruktur har blitt overlatt til det private fordi det offentlige ikke lenger har råd til den finansielle byrden ved slik utbygging. Uthuling av staten (Bjørkquist 2001) og til og med "death of planning" (Brindley et. al. 1989) er begreper som har blitt brukt for å beskrive situasjonen slik den utviklet seg fra slutten av 1980- årene og utover på 1990-tallet. At den tradisjonelle planleggingen er død, kan nok sies å være en overdrivelse, i alle fall slik situasjonen er i Norge, men det er ikke tvil om at premissene for planleggingen har endret seg betraktelig. I denne sammenhengen snakker vi da ikke lenger bare om en mer markedsliberalistisk endring, men også en endring fra "government" til "governance" som jeg vil gjøre nærmere rede for senere, i delkapittel 2.5.

## **2.4 Planleggingsmessige konsekvenser av en markedsorientert utbygging**

Planlegging er ifølge Taylor (1998)

”[...]a form of social action, or a social practice. It is about intervening in the world to protect or change it in some way – to make it other than it would otherwise be without planning” (1998:167).

Det har vært mye diskusjon rundt hva slags konsekvenser det får at private aktører overtar samfunnsmessig viktige oppgaver. I hovedsak dreier det seg om hvorvidt markedsmekanismene kan ivareta ”samfunnets beste”, slik det offentlige kanskje gjorde det tidligere. Ofte blir fordelingspolitikk og hensyn til samfunnets svakere grupper trukket frem som utsatte aspekter i en markedsdrevet planlegging. Det kan for eksempel tenkes at områder som er attraktive for investering tiltrekker seg kapital til infrastruktur, mens mindre attraktive områder blir stående tilbake, som følge av at det offentlige ikke lenger utfører slike utbygginger og det private ikke ser noen økonomisk gevinst ved å investere (Graham & Marvin 2001). Et områdes attraktivitet for private utbyggere vil i stor grad styres av hvor profittskapende det er, og derfor vil områder med pengesvake innbyggere kunne bli hengende etter investeringsmessig. Harvey (1989) tar også for seg problemer ved at nye områder utvikles for en ”overklassebefolkning”, uten tanke på sosialt mangfold. Private aktører som utbyggere/entreprenører vil ofte bygge for å oppnå størst mulig avkastning. I situasjoner der disse overtar planleggingsmakt, som følge av planleggingsmessig endring og økonomisk makt, vil det kunne skapes segregerte boligområder og områder med lav kjøpekraft som ikke er attraktive nok til å tiltrekke seg infrastrukturinvesteringer. Det vil også være tilfeller der disse områdene får teknisk infrastruktur, men av en lavere kvalitet enn den mer velstående befolkningen. Slike negative konsekvenser kan modereres av det offentlige og de planleggingsmessige rammeverkene hvert enkelt land har. Dette viser at den offentlige planleggingen fortsatt ”lever”, men at maktforholdet utvilsomt er endret. Det er likevel viktig å huske at også offentlig vedtatt og styrt planlegging kan gi negative konsekvenser. Store ansamlinger av sosialboliger i geografisk nære eller små områder har også vært med på å skape segregerte byer. Graham & Marvin (2001) hevder imidlertid at byplanleggingen har mistet fokus på ”publikums beste” under reorganiseringen til det offentlig-private samarbeidet. Knox trekker også fram disse utviklingstrekkene:

”Fragmented, pragmatically tuned to economic and political constraints and oriented toward stability rather than being committed to change through comprehensive plans [...] it became increasingly geared to the needs of

producers and the wants of consumers and less concerned with overarching notions of rationality or criteria of public good. The outcome has been a disorganized approach that has led to collage of highly differentiated spaces and settings". (Knox 1993:12).

I de skandinaviske landene har velferdsstaten og det offentlige tradisjonelt stått sterkere enn i USA og Storbritannia. Dette har vært med på å bremse utviklingen av den liberalistiske markedstanken her. Likevel står disse landene overfor mange av de samme økonomiske og finansielle utfordringene, og man har derfor sett seg nødt til å åpne stadig mer for offentlig-private samarbeid og privatfinansiering også her (Gordon 1999). I Norge ga oljeinntektene myndighetene en mulighet til å utsette markedskreftene økte påvirkning av byplanleggingen spesielt lenge, men utover på 1980-tallet kom det også her en liberaliseringstrend. Endringer i offentlig boligpolitikk hadde mye og si, og som følge av at det offentlige i stor grad trakk seg ut av boligbyggingen, overtok raskt private aktører oppgaven. Denne vendingen har vært av stor betydning for den videre byplanleggingen i Norge, og har ført til både redusert offentlig styringsmakt og en ny tilnærming til ikke-offentlige aktører i planleggingen. Dette er momenter jeg vil ta for meg videre i teorikapitlet.

I hvilke grad har det offentlige hatt mulighet til å påvirke utviklingen av Fornebu og hvordan ivaretas "samfunnets beste" når man skal bygge en ny by i Bærum? Dette er spørsmål som vil bli diskutert senere i studien, spesielt i kapittel 5.5.

## **2.5 Fra "government" til "governance" - flere aktører i planleggingen**

Overgangen fra en ren offentlig planlegging til en planlegging hvor private aktører har en sterk rolle, har ført til at planleggingen i dag foregår på helt andre premisser enn hva den gjorde på 1970-tallet. Og det var ikke bare økonomiske faktorer som drev fram denne endringen. Ifølge Røsnes (2005) var det først en brytningsperiode mellom 1968 og 1980 der det vokste fram krav om desentralisering av beslutningsmakt, og der det ble mindre og mindre tillit til det ekspertveldet som hadde rådet i etterkrigstiden. Negative sider ved den offentlig styrte planleggingen kom i større grad fram, og i den forbindelse økte kravet om nye løsninger. I tillegg til dette opplevde man en ideologisk endring, der makten forflyttet seg mer og mer mot markedet, hevder Røsnes (2005). Høykonjunktur i norsk økonomi, liberalisering, og behov for raskere saksbehandling hadde ført til endringer i planleggingssystemet, og utover på 1980 og 1990-tallet var premissene og ansvaret for byutvikling i stadig større grad lagt over på private aktører. Det har vært en overgang fra det som kalles til "government" til "governance".

"Government" er betegnelsen på en tradisjonell måte å styre på der det offentlige, med

staten på topp, legger retningslinjene for hva slags type utvikling som er ønskelig uten særlig grad av innspill fra utenforstående aktører. I en stadig mer globalisert verden, der en liberal økonomisk tankegang har fått hegemoni i ulike former, har denne styringsformen kommet under press. I følge Rhodes (1996) har det vært ”maktlekkasjer” i flere retninger. For det første har man ved undertegnelse av internasjonale avtaler mistet beslutningsmakt oppover. Men mer relevant for oppgaven er det at makten har spredt seg til de privatøkonomiske aktørene, som dermed har fått stadig mer å si i planleggingen.

I 2000 kom det ut en rapport der storheten innen byplanlegging, Sir Peter Hall, har vært delaktig. Rapporten var gitt navnet ”*The World Report on the Urban Future 21*”<sup>3</sup>, og tar opp sentrale sider ved den liberalistiske utviklingen vi er inne i. Det blir ettertrykkelig understreket at staten må trekke seg tilbake slik at markedskreftene kan komme til. Offentlig-private partnerskap og nettverk blir fremhevet som sentralt for fremtidig byutvikling, men uten at det offentlige bremses markedskreftene. Altså ser man for seg at byer i det 21. århundre vil være avhengige av en liberal tilnærming til ”governance” for å oppnå suksess. I følge Jessop (2002) er rapporten subjektiv med hensyn til at den fremstår i en svært liberalistisk ånd, men like fullt var rapporten sponset av flere land deriblant Brasil og Tyskland, samt viktige aktører innen byutvikling, og den kan i den forstand virke toneangivende for fremtidens planlegging.

Det er vanskelig å lage en enkel og dekkende definisjon for ”governance” fordi så mange ulike elementer kan legges inn i begrepet. Uttrykket har ofte blitt kritisert for å være et vagt, og altfor bredt begrep på nye samarbeidsformer mellom det offentlige og det private. Derfor vil jeg bruke et begrep som både er smalere og mer interessant i forhold til byplanlegging. Begrepet ”urban ”governance”<sup>4</sup> beskriver på en god måte den situasjonen man planleggingsmessig befinner seg i, og er egnet til å beskrive hvordan endringene fra ”government” til ”governance” har skjedd relasjon til byplanleggingen.

”Urban governance” gir et viktig perspektiv fordi man får satt forholdet mellom staten, det lokale og økonomiske aktører i et teoretisk rammeverk med spesielt hensyn på det byplanmessige. Det går ut på at man har en ny måte å blande og koordinere private og offentlige interesser. Målet er at lokale myndigheter, i samarbeid med private aktører, skal klare å oppfylle kollektive målsetninger. Man står overfor en situasjon der maktbalansen er endret og der lokale myndigheter i større grad enn tidligere utsettes for markedspress. Likevel

---

<sup>3</sup> Rapporten ble utarbeidet på konferansen Urban 21 i Berlin i 2000.

<sup>4</sup> Jeg introduserer begrepet ”Urban governance” fordi det blir brukt i teorien jeg har brukt mest. Anne Lise Fimreite (2005) bruker det fornorskede begrepet by-”governance” som innbefatter mange av de samme elementene, jeg vil bruke dette begrepet videre i oppgaven.



er det klart at lokale institusjonelle forhold er med på å forme den typen politikk som vil bli gjeldene for det enkelte sted. Mayer (2007) hevder man står overfor en situasjon der den viktigste målsettingen i bypolitikken har blitt å mobilisere, og legge til rette for markedsorientert vekst. I den sammenheng støtter også hun opp under at vi ser en entreprenørdrevet ”governance” i likhet med Harvey (1989).

Nasjonal og lokal politisk tradisjon, institusjoner og historie vil påvirke i hvor stor grad ulike aktører tilegner seg makt. Disse faktorene vil påvirke hvordan ”by-governance” på det enkelte sted utspiller seg i forhold til for eksempel sosiale og fordelingsmessige forhold. Det er derfor sannsynlig at sterke sosialdemokratiske institusjoner bruker flere virkemidler for å begrense markedsmakten enn hva mer markedsliberalistiske institusjoner vil gjøre. Institusjonenes handlemåte er bestemt av dominerende samfunnsmessige normer, verdier og måter å gjøre ting på. Dette har en tendens til å gjøre offentlig politikk stivhengig<sup>5</sup> (Pierre 1999). Hvis det er slik Pierre hevder, tilbakeviser det i stor grad Brindtley et. al. sin (1989) påstand om at ”planleggingen er død”, fordi det offentlige fortsatt sitter på sterke regulerende virkemidler i planleggingen. ”Governance” er basert på at et nettverk av aktører jobber sammen, og at makten er et resultat av disse nettverkene. Med det er det slutt på den tiden da makten var sentralisert hos det folkevalgte bystyret. Dette er fordi offentlig sektor i økende grad har åpnet for samarbeid med privat sektor, med den følge at nye aktører får påvirkningskraft i avgjørelsene (Fimreite et. al. 2005).

I tillegg til det institusjonelle rammeverket, er det også viktig å diskutere et kulturbegrep fordi dette vil kaste lys over viktige sider ved relasjonene mellom de ulike aktørene på Fornebu. Det vil være viktig når jeg vil analysere forhold knyttet til dette i kapittel 5.4. Ifølge Dicken kan kultur defineres som å være:

”A learned, shared, compelling, interrelated set of symbols whose meanings provide a set of orientations for members of a society. These orientations, taken together, provide solutions to problems that all societies must solve if they are to remain viable” (2003:126).

En slik kulturforståelse, er fruktbart, i forhold til de utfordringene som ofte kommer i situasjoner der de ulike aktørene i en prosess har vanskeligheter med å forstå motpartens målsettinger og ønsker. Jeg vil bruke denne forståelsen av kultur i overført forstand der de offentlige og private partene representerer ulike grupperinger i samfunnet. I studiens tilfelle

---

<sup>5</sup> Path dependency, eller oversatt stivhengighet betyr at fortiden fortsetter å prege fremtiden fordi det er vanskelig å bryte ut av vaner og opptråkkede spor. BI.no

vil det dreie seg om en privatøkonomisk, markedsrettet kultur og en offentlig, sosialpolitisk kultur med ulike mål og holdninger. De vil derfor rette seg ulikt i forhold til befolkningen og samfunnet generelt. Dette er viktig for analysen senere i oppgaven.

Det er fortsatt det offentlige som vedtar reguleringsplaner, og de påvirker også hvor, og til dels hvordan, det skal bygges. Men de private aktørene former og planlegger i stor grad prosjektene. Taylor (1998) hevder at de offentlige planleggernes rolle som eksperter har blitt byttet ut med en rolle som mellomledd mellom ulike interessegrupper i planleggingsprosessen, og i de senere årene har man sett flere eksempler på at kommuner direkte samarbeider med utbyggere for å få realisert store utbyggingsprosjekter. Under den politiske planleggingen av Aker brygge ble det til og med gitt dispensasjon fra kravet om ferdig reguleringsplan for å få i gang byggingen raskest mulig (Røsnes 2005). Denne situasjonen har igjen ført til at det er mindre grad av overordnet planlegging for byen som helhet, og at planleggingen heller har blitt mer prosjektbasert. I en slik situasjon blir det nødvendig at det offentlige på en best mulig måte bruker de verktøy som finnes tilgjengelig, for å styre utviklingen i en retning som er for samfunnets beste. Hvis man ikke har tilstrekkelige mekanismer for dette, eller hvis reguleringsmakten hos myndighetene er for svak, vil det etter min oppfatning kunne skape planleggingsmessige, fordelingsmessige og sosiale problemer. Som et resultat av at styringen i dag har ”governance”-preg vil man være avhengig av å ha godt samarbeid og god kommunikasjon mellom de involverte partene i enhver planleggingsprosess. Dette vil jeg se nærmere på i neste del.

## ***2.6 Forhandlingsplanlegging og økt offentlig-privat samarbeid i Norge***

”Planning is an attempt to control the consequences of our actions. The more we control, the more we have succeeded in planning” (Wildavsky 1973:127-153)

Det finnes et bredt spekter av litteratur og teorier om de prosessene som oppstår i en planlegging med flere aktører. Men jeg har snevret inn og valgt ut de tilnærmingene som synes mest relevante i forhold til oppgaven.

Kommunikativ planlegging og forhandlingsplanlegging er to av de mest sentrale teoriene/tilnærmingene i forhold til den utviklingen vi har sett i Norge. Etter krigen var det i følge Jensen (2000) stor aksept for den rasjonelle og ”overformyndende” samfunnsplanleggingen i Norge. Hovedgrunnen til dette var at man hadde store nasjonale utfordringer i forhold til å bygge opp landet og fordi man hadde de store økonomiske og

ideologiske krisene fra mellomkrigstiden og krigen i bakhodet. Den rasjonelle og offentlige styringen ble av de fleste akseptert som løsningen og den beste måte å gjenoppbygge landet på. I følge Jensen (2000) mistet denne måten å styre på sin nytte allerede på midten av 1960-tallet, da det begynte å komme vesentlige endringer i samfunnet. Økt spillerom for ulike politiske aktører, og en generelt voksende skepsis til overformynderi, var en del av grunnen. En annen var at den lokale økonomien i kommunene ble strammere og at man begynte å se på mulighetene for å samarbeide med private aktører for å få endene til å møtes. Jensen (2000:11) har laget denne stikkordsmessige oversikten over de viktigste samfunnsendringene i forhold til planlegging siden krigen.

#### *Gjenreisningssamfunnet (1945 - ca. 1968)*

- *Sterk og forenende nasjonalfølelse, prioritering av nasjonale oppgaver.*
- *Sterk sentral ledelse med entydig operative mål.*
- *Stor enighet om midler.*
- *Stabilitet i mål/middel.*
- *Stor tiltro til forvaltning og ekspertise (frivillig formynderi).*
- *Relativt entydig teknisk/økonomisk/politisk rasjonalitet.*
- *Vekt på kvantitet i resultater med noe for alle i tur og orden.*
- *Felles respekt for resultater.*

#### *Velferdssamfunnets mangfold og brytninger (ca.1968 - 1980)*

- *Mer diffus fellesoppfatning, lokalt, nasjonalt og globalt.*
- *Krav om desentralisert ansvar og myndighet.*
- *Mål og midler veves sammen i mange konflikterende mønstre.*
- *Ustabilitet og brytninger i mål/middel, holdninger frem.*
- *Liten tiltro til eksperter og forvaltning (ingen formyndere).*
- *Mangfold og sprikende rasjonalitetsbegreper.*
- *Vekt på kvalitative forhold – omlegging og alternativ samfunnsutbygging.*

#### *Velferdssamfunnets konsolidering (ca.1980 - ?)*

- *Mangfoldige fellesoppfatninger, lokalt, nasjonalt, globalt.*
- *Desentralisering av ansvar og myndighet, mer individorientert.*
- *Lagdelte mål, uenighet om prioriteringer, men ny vekt på økonomi.*
- *Stor uvisshet om mål/middel, kortsiktige interesser – visse langsiktige perspektiver.*
- *Begrenset tiltro til eksperter og forvaltning.*
- *Mangfoldig rasjonalitet under økonomiske rammer.*

- *Vekt på nytte-kostnadsvurderinger av resultater.*
- *Resultatorientert, sakorientert, engasjement – lokalt, nasjonalt, globalt.*

Privat finansiering og privatisering av oppgaver som tidligere ble sett på som offentlige undergravde i stor grad den typen planlegging man hadde vært vant til. På grunn av dette ble det nødvendig å endre måten planleggingen mellom flere aktører ble gjort på. Ifølge Garnåsjordet (2000) har forhandlingsplanleggingen oppstått som et konstruktivt og viktig mottrekk til det han kaller en kortslutning av den tradisjonelle planleggingsprosessen. Økt bruk av offentlig-privat samarbeid er kommunikativt i den forstand at flere aktører deltar aktivt i planprosessen. I tillegg skal det føre til at flere parter får komme med innspill i avgjørelsesprosessen. Likevel har det blitt uttrykt kritikk i forhold til at lukkede forhandlinger ofte utelukker ”mannen i gata” fra prosessen. Forhandlingsplanlegging inneholder mange av de samme momentene som den kommunikative, men den passer bedre å bruke som teoretisk rammeverk i studien, før jeg senere vil gå inn på spesifikke verktøy som kan brukes i forhandlingsprosessen. Amdam & Veggeland definerer det slik:

”Forhandlinger innebærer frivillige prosesser, definert som kommunikativ handling for konfliktløsning, der berørte parter i felleskap prøver å finne fram til avtaler som alle parter er enige om og vil respektere i ettertid” (Amdam & Veggeland (1998:163).

Jensen sier spesielt om forhandlinger i forhold til fysisk planlegging at:

”Forhandlinger i fysisk planlegging er noe partene i en planprosess går inn i fordi de vet hva de ønsker å oppnå. De skjønner at skal de nå sine mål så må de ikke bare forholde seg til sine egne og handle ut fra det, men de må søke å realisere sine egne mål gjennom å realisere andres mål samtidig” (Jensen 2000:5).

Begrepet forhandlingsplanlegging ble introdusert av Jensen i 1981. Tidspunktet faller sammen med- og forteller om en tid da man så store endringer i norsk planlegging. Forhandlinger vil, i følge Jensen (2000) først og fremst kunne brukes til å finne svar på avgrensede problemer i situasjoner der de berørte partene ønsker løsning. Det at forhandling først og fremst blir brukt på avgrensede områder, er relevant for problemstillingen i oppgaven, fordi en slik tilnærming passer godt for å belyse den prosjektbaserte utbyggingen på Fornebu. Forhandlingene må også være preget av at de involverte partene har et nødvendighetsforhold til hverandre, altså at begge/alle parter er avhengige av noe den annen part kan tilby for at man skal kunne finne konstruktive løsninger på det avklarte problemet. Et eksempel på slik samarbeid i en

prosjektbasert byutvikling kan være offentlig-private samarbeid om finansiering av fellesinnretninger<sup>6</sup>. Ifølge Garnåsjordet (2000) tjener det offentlige på at man får finansiert helt nødvendige goder ved hjelp av privat kapital, samtidig som det private kan sikre seg fordeler, som en effektiv saksbehandling, høyere arealutnyttelse eller lettere godkjenning av utbyggingsplaner. Det forutsettes dessuten at de involverte aktørene i en forhandling innehar fullmakt og ryggdekning for de krav som frembringes. Mangel på dette vil kunne være konfliktskapende og tillitsreducerende heller enn løsningsskapende, og det har vært eksempler på slike situasjoner i norsk planleggingssammenheng, noe som blir belyst i oppgavens analysedel.

Et siste viktig moment går på viktigheten av at de involverte aktørene i forhandlingen fokuserer på å finne gode løsninger som begge/alle parter kan dra nytte av, og at man ikke bare er opptatt av å ”mele sin egen kake” uten hensyn til forhandlingspartner. Balanserte avtaler som alle parter drar nytte av og som skaper en vinn-vinn situasjon er en tradisjonell målsetning (Jensen og Narvestad 2005). Det er spesielt denne typen (offentlig-private) forhandlinger som er relevante i forhold til denne oppgavens fokus, og satt i en større teoretisk ramme vil de kunne skape ulike planleggingsmessige konsekvenser. Ideelt sett ser man for seg å kunne oppnå positive konsekvenser som er fordelaktige for alle parter av slike forhandlinger. Fordelene man ønsker å oppnå vil kunne være mange, men forutsigbarhet, progresjon og økonomisk bærekraftighet er de viktigste i forhold til byplanlegging. Likevel kan det også oppstå en del negative konsekvenser, slik som skjev fordeling av goder, mangel på åpenhet i forhandlingssituasjonen, forfordeling til private aktørers gunst osv., som Harvey (1989) og Graham & Marvin (2001) nevner. Konsekvensene av avtalebruken vil, som tidligere nevnt, variere med de institusjonelle rammene de blir gjort under. Hvordan dette har fungert i praksis på Fornebu vil jeg komme nærmere inn på i kapittel 5 i oppgaven.

---

<sup>6</sup> Røsnes (2005) bruker begrepet fellesinnretninger, som en fellesbetegnelse på sosial og teknisk infrastruktur.

Er part B avhengig av part A?	Er part A avhengig av part B?	
	Ja	Nei
Ja	<b>Gjensidig avhengighet</b>	A kan ignorere B
Nei	B kan ignorere A	Partene er uavhengige av hverandre

*Figur 1 Forhandlingsplanlegging*

Figur 1 viser en enkel modell for premissene ved forhandlingsplanlegging. Den viser hvordan partene A og B må være gjensidig avhengig av hverandre for at forhandlingsplanleggingen skal føre fram. I en situasjon der en part A ikke er avhengig av B eller omvendt kan B ignoreres og A gjøre som den selv vil.

Kilde: Forhandlingsplanlegging: Jensen (2000:131).

## **2.7 Utbyggingsavtaler som gjennomføringsverktøy**

I denne oppgaven vil jeg ta for meg utbyggingsavtaler som verktøy under offentlig-private samarbeid. Her vil jeg ta for meg slike avtalers historiske utvikling, for deretter å gjøre rede for avtalenes juridiske retningslinjer og bruksområder i norsk planlegging. Definisjonen på en utbyggingsavtale er:

”Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan”. (KRD 2006:5).

Det er flere grunner til at utbyggingsavtaler har blitt så utbredt i norsk og internasjonal sammenheng. Som nevnt tidligere, har behovet for privat kapital økt i det offentlige, og utbyggingsavtaler har blitt et redskap for at kommunene kan få tilgang til slik kapital. I tillegg har det vært uttrykt skepsis fra offentlige aktører i forhold til kostnads/inntjeningsforholdet ved store utbyggingsprosjekter, der man ofte har hatt en oppfatning av at de private

utbyggerne stikker av med for stor del av profitten. I følge Brueckner (2000) vil trengselskostnadene være med på å begrunne det offentlige bruk av utbyggingsavtaler. Han påpeker at behovet for infrastruktur vil øke med befolkningsveksten en utbygging genererer. Økt trengsel gir press på den tekniske og sosiale infrastrukturen og vil følgelig føre til et investeringsbehov. Om kommunen ikke har mulighet til å skaffe midler til finansiering av infrastrukturen ved bruk av utbyggingsavtaler, kan alternativet være statlige overføringer eller lavere tjenestetilbud til den øvrige befolkningen.

Bruken av utbyggingsavtaler er på ingen måte noe særnorsk fenomen, for eksempel står bruken av såkalte "development impact fees" sterkt i USA. Der har private aktører stått for bygging av infrastruktur så langt tilbake som på 1920-tallet, men i likhet med her hjemme var det samfunnsendringer på 1960 og 70-tallet som virkelig satte fart på utviklingen. Ifølge Nicholas et. al. (1991), oppstod det en situasjon der vekst ikke lenger ble oppfattet som økonomisk gunstig, men som en finansiell byrde. Kommunene kunne ikke lenger ta på seg den finansieringen av infrastruktur som store utbyggingsprosjekter krever, og dette medførte at utbyggerne måtte betale for å få bygge. En god amerikansk definisjon av utbyggingsavgiftene er slik, og definisjonen er også treffende for den norske bruken av slike avgifter:

"A monetary charge imposed by local government on new development to recoup, or offset a proportionate share of public capital costs required to accommodate such development with necessary public facilities" (Nicholas et. al. 1991:2).

I USA har bruken av slike avtaler, i tillegg til å skaffe det offentlige inntekter, også vært brukt som en bevisst taktikk for å bremse vekst eller for å ekskludere uønskede sosiale grupper. Økte kostnader ved utbygging av boliger vil være prisdrivende slik at marginaliserte grupper vanskeligere vil kunne komme inn på boligmarkedet, samtidig som det generelt ofte bygges færre boliger, noe som skaper press i markedet. I Norge er det ikke blitt gjort undersøkelser om hvorvidt utbyggingsavtaler blir brukt på denne måten, men det at de i betydelig grad brukes til boligpolitiske formål tilbakeviser en mulig oppfatning av at man bevisst presser ut uønskede samfunnsgrupper. I England, regner man med at det blir bygget rundt 12 000 boliger i året til vanskeligstilte ved hjelp av utbyggingsavtaler. Myndighetene der går aktivt inn for boligpolitiske klausuler i avtalene med boligbyggerne, noe disse i stor grad har akseptert. Ifølge Crook et. al. (2002) forekommer det likevel ofte harde forhandlinger i forhold til dette. Generelt sett viser undersøkelsen Sunde og Medby publiserte i 2004 at selv

om de fleste norske kommuner legger boligpolitiske virkemidler inn i utbyggingsavtalene, så er det bare en svært liten prosentandel av boligene som bygges med en slik profil.

I USA krever man gjerne penger til et svært bredt spekter offentlige tjenester, både sosiale og tekniske, inkludert politi og brannkorps. Men det har vært problemer i forhold til legaliteten av bruken av avtalene på grunn av manglende offentlig lovverk (Nelson 1988). I Storbritannia har bruken av utbyggingsavtaler lenge vært lovregulert gjennom en egen lovparagraf i "*Town and Country Planning Act*" fra 1990<sup>7</sup> (Røsnes 2005).

Bruken av utbyggingsavtaler hadde sin spede begynnelse i Norge allerede på 1960-tallet, men ble ikke særlig utbredt før 1980-tallet (Jensen & Narvestad 2005). Presskommunenes manglende økonomiske evne til å oppfylle oppgaver som tidligere var pålagt det offentlige, har gjort at man henter inn finansiering gjennom utbyggingsavtaler. Avtalene har blitt stadig mer brukt, og de har blitt mer omfattende de senere årene. Fra 1990-tallet og opp mot i dag har det blitt observert en markant økning i bruken av slike avtaler mellom norske kommuner og private utbyggere. Det er likevel store forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvor ofte slike avtaler har blitt brukt og hvor avhengige de enkelte kommunene er av dette verktøyet.

En del ressurssterke kommuner har innarbeidet gode rutiner og sitter på mye kunnskap om hvordan man bør forholde seg i en forhandlingssituasjon, og dette vil kunne gi fordeler. Andre kommuner ligger langt bak i forhold til dette, og det er uttalt at man bør jobbe for å utdanne disse kommunene når det gjelder bruken av utbyggingsavtaler (KRD 2006).

For utbyggerens del har byrden ved avtalene tidvis ført til at man søker seg vekk fra kommuner med store forventninger til bidrag og heller etablerer seg i områder som er billigere. Dette kan føre til uforutsigbare lokaliseringvalg som kan være vanskelig for kommunen å planlegge for. For spesielt attraktive områder, områder med stor boligetterpørsel, befolkningsvekst og høyt prisnivå, vil det likevel ofte være slik at kommunen sitter i god forhandlingsposisjon (Medby et. al. 2004). Ifølge Røsnes (2005), vil omfattende krav fra kommunen føre til tilsvarende motkrav fra utbyggerne. Kravene vil gjerne knytte seg til høyere arealutnyttelse for å øke profitabiliteten i utbyggingen. Et annet problem knyttet til bruken av utbyggingsavtaler er at man ved å finansiere fellesinnretninger gjennom å øke prisen på boliger legger et kostnadspress i det lokale boligmarkedet. Ikke bare blir de boligene som direkte er regulert av utbyggingsavtalene berørt på grunn av direkte kostnadspåslag per kvadratmeter, men også brukte boliger i området kan bli gjenstand for en

---

<sup>7</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga\\_19900008\\_en\\_8](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900008_en_8)



verdistigning på grunn av dette. For befolkningen som allerede bor i det aktuelle området, vil ikke dette nødvendigvis være noe problem, men det vil heve terskelen for å etablere seg for innflyttere. Høyere priser vil påvirke befolkningssammensetningen for området som utvikles, og vil være en barriere for mindre ressurssterke husholdninger<sup>8</sup>.

## **2.8 Retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler**

I dette siste teoretiske avsnittet vil jeg i detalj gå inn på utbyggingsavtaler som politisk og økonomisk verktøy. Jeg kommer først til å vise hvordan avtalene ble brukt før de ble spesifikt lovregulert gjennom den nye Plan- og bygningsloven (PBL) i 2006. Dette gjør jeg fordi forhandlingene og utbyggingsavtalene mellom utbyggere og kommune på Fornebu ble gjort før den nye lovbestemmelsen kom. Videre vil jeg i del 2.9 gjøre rede for de endringene som har kommet i forhold til bruken av utbyggingsavtaler etter 2006. Dette er fordi jeg ønsker å belyse hvilke konsekvenser endringene vil få, og hvorvidt Fornebu-utviklingen direkte har vært med på å føre til disse endringene. Utbyggingsavtalene kjennetegnes av at de reguleres av kommunens rolle som planmyndighet i plan- og bygningsloven. I følge en rapport Sunde og Medby (2004) bruker nesten halvparten av norske kommuner utbyggingsavtaler i en eller annen form. Avtalene, som er av privatrettslig karakter, kan være mellom offentlige og private, eller ulike offentlige aktører. Utgangspunktet for bruk av utbyggingsavtaler er at kommunene skal få finansielle bidrag til å foreta investeringer som er direkte relatert til utbyggingsprosjektet. Dessuten ser man i en del situasjoner at det kan være hensiktsmessig å bruke slike avtaler fremfor andre virkemidler som for eksempel refusjonskrav for å oppnå progresjon og smidighet (Tellefsen 2001). Disse investeringene kan innbefatte mange ulike elementer, men tradisjonelt har det i hovedsak dreiet seg om såkalt teknisk infrastruktur. Dette er veier, vannledninger, kollektivtransport og i noen tilfeller også parkanlegg. I de senere årene har en del kommuner i tillegg krevd finansiering av såkalt sosial infrastruktur. Denne typen infrastruktur er skoler, barnehager, boliger med service for eldre, grendehus, idrettsanlegg osv. Dette er med andre ord infrastruktur til de kommunale tjenestene som den framtidige befolkningen vil komme til å være avhengige av. Utbyggerne har generelt sett akseptert bidragene til den tekniske infrastrukturen, men det har vært større uenighet og konflikt tilknyttet lovmessigheten av kravet om bidrag til den sosiale infrastrukturen.

Til slutt har det vært vanlig praksis at utbyggingsavtaler brukes til å få gjennom boligpolitiske målsettinger, for eksempel at man stiller krav til at en del av boligene som

---

<sup>8</sup> <http://www.forskning.no/artikler/2003/juli/1056353253.98>

oppføres skal være til vanskeligstilte og bygges etter husbankens standarder. I følge Sunde og Medby (2004) er dette noe de fleste kommunene som benytter seg av utbyggingsavtaler, aktivt går inn for, og det vil derfor kunne være et korrektiv til den rent markedsorienterte utbyggingen.

Frem til 2006 var reguleringen og tolkningen av hvordan utbyggingsavtaler kunne brukes nokså vag. Dette medførte at enkelte kommuner tillot seg å kreve mer enn hva mange utbyggere mente var rettmessig i avtalene. Bærum kommune er kanskje den kommunen som har vært flittigst i bruk av omfattende krav i utbyggingsavtaler. Med omfattende krav menes krav til både sosial og teknisk infrastruktur i større målestokk enn andre kommuner i Norge (Medby et. al. 2004). Som følge av usikkerhet i forhold til lovmessigheten av dette, kom det en revidert ”mal” for bruk av utbyggingsavtaler fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i 2006. Dette utfordrer hvordan man forhandler fram fremtidige avtaler og kan få konsekvenser for realiseringen av prosjekter der den enkelte kommune ser det som umulig å tillate videre utbygging på grunn av trang kommunal økonomi.

Utbyggingsavtalene har vært regulert gjennom PBL. Kommunene har gjennom PBL en viktig plan og reguleringsmessig rolle, og skal ifølge Kommunal-og Regionaldepartementet (KRD):

”drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging gjennom kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Planene skal legges til grunn for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen”. (KRD 2006:4)

For å få gjennomført disse planene, har kommunene blant annet mulighet til å forhandle fram utbyggingsavtaler som økonomisk virkemiddel. Avtalene skal ikke bare gi kommunene et økonomisk bidrag, men skal også gjøre det lettere for kommunene å få ferdigstilt prosjekter, samtidig som man vil skape større forutsigbarhet for næringsliv og grunneiere (KRD 2006). Kommunene bruker gjerne utbyggingsavtaler i forbindelse med de såkalte rekkefølgebestemmelsene i PBL. Disse bestemmelsene går ut på at kommunen kan kreve at den infrastruktur ethvert utbyggingsprosjekt vil ha behov for ved ferdigstillelse, må stå ferdig før man kan ha ferdigstilt boligene i det aktuelle området. I Kommunedelplan 2 for Fornebu defineres bruken av rekkefølgebestemmelsen på denne måten:

”For områder avsatt til utbyggingsformål kan det fastsettes at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang – og sykkelveinett, helse

– og sosialtjeneste, herunder skole, barnehager og fritidshjem m.v. er etablert” (KDP2:49).

Hvis kommunen ser det som en for stor økonomisk belastning selv å stå for denne infrastrukturen, vil man kunne ”presse” utbygger til å betale en del av kostnadene for å få fortgang i prosjektutviklingen. Utbygger tvinges ikke til å være med på slik avtale, men å la være kan bety at man ikke får satt i gang bygging (Bowitz & Høegh 2005). Kommunen vil rett og slett kunne nekte videre utbygging hvis den ikke får hjelp til finansiering av infrastruktur utenfra (Medby et. al. 2004). Det enkelte områdes attraktivitet vil også kunne være med på å påvirke grad av forhandlingsmakt ved kommunale krav til utbygger. På den andre siden vil kommunen selv kunne gjøre et område mer attraktivt ved å bygge ut infrastruktur på egenhånd. Altså vil fremgangsmåten til hver enkelt kommune kunne variere i forhold til forhandlingsposisjon.

På bakgrunn av retningslinjene i den gamle Plan- og bygningsloven var det vanskelig å avgjøre hvilke formål kommunene kunne kreve bidrag til fra utbygger. Dette blant annet fordi det er vanskelig å avgjøre fremtidig behov for de ulike typene infrastruktur en utbygging direkte vil føre til. At kommunen bare kunne kreve midler til infrastruktur; det være seg sosial eller teknisk, som er direkte relatert til det enkelte utbyggingsprosjekt kan være vanskelig å håndheve. Når det gjelder den tekniske infrastrukturen, er den stort sett forholdsvis lett å relatere dette til de behov det enkelte utbyggingsprosjekt vil skape, fordi ting som vei og vann/avløp i liten grad lar seg utnytte av utenforstående befolkning. Men når det gjelder den sosiale infrastrukturen, kan det være vanskeligere. I tillegg har det vært diskutert hvilke oppgaver en mener å kunne forvente at det offentlige står for. Det er ikke alltid like lett å fastslå i hvilke grad en skoles eller en svømmehalls brukere direkte er forbundet med det nye utbyggingsprosjektet, og det har vært kjent at utbyggere og kommuner er uenige om hvordan man finner fram til tallene på dette. Fordi utbyggingsavtalene direkte skal relateres til det enkelte utbyggingsprosjektet, har man her en utfordring.

Denne problemstillingen er heller ikke særnorsk. I USA hvor mange stater har ulik lovgivning, har det ved flere utbyggingsprosjekter kommet til konflikt. Nelson (1988) mener man kan regne ut hva som er et korrekt utbyggerbidrag ved hjelp av noe han kaller en ”rasjonell nexus”-test. Denne går ut på at man må utarbeide utbyggingsavtalene med hensyn til to hovedfaktorer. For det første må det være en sammenheng mellom det infrastrukturelle behovet et nytt utbyggingsprosjekt genererer og de fasilitetene utbyggerne kreves finansiering for. For det andre bør det være en sammenheng mellom de utgiftene utbygger tillegges og det de får igjen når prosjektet er ferdigstilt. Testen er ment å brukes slik at man unngår store

konflikter som ender opp i rettssalen. Lovgivning i forhold til utbyggingsavtaler varierer mellom de amerikanske statene, men en fellesnever er at det skal være sammenheng mellom det bidraget utbyggerne gir og det behovet utbyggingen skaper. Det er også sentralt at kommunene ikke skal bruke bidragene til å tilsnike seg ekstra skatteinntekter.

Som nevnt er gjennomgangen av utbyggingsavtaler, slik den er gjort ovenfor, viktig selv om regelverket er endret, fordi utviklingen av Fornebu hviler på denne typen avtaler. Samtidig vil avtalebruken før lovendringen være av stor betydning i forhold til de konsekvenser den nye loven vil kunne få.

## ***2.9 Den reviderte Plan- og bygningsloven, lov om bruk av utbyggingsavtaler***

På grunn av en del av de overfornevnte momentene, som kan føre til usikkerhet i forhold til når og i hvor stort omfang kommunene kan kreve bidrag gjennom utbyggingsavtaler, har det blitt konstruert en ny lovregulering med konkrete retningslinjer som må etterfølges. Under behandlingen av den nye lovgivningen, ble det beskrevet at det sjelden var problemer når det gjelder hvordan kommunene brukte utbyggingsavtaler, men på grunn av at bruken av slike avtaler generelt har bredt om seg slik det har gjort, har man funnet det hensiktsmessig med en lovregulering. Det har blant annet blitt lagt stor vekt på at kommunen skal fremstå som en forutsigbar forhandlingspart under avtaleforhandlingene. Det er også presisert at man ønsker å unngå bruk av avtaler som er urimelige i forhold til utbygger og at man på en klarere måte begrenser kommunenes muligheter til å misbruke sin myndighet og forhandlingsmakt. Disse reglene ble vedtatt i 2005 og har vært i kraft siden 1. Juli 2006. De nye lovreguleringene har en klarere definisjon av hvilke områder utbyggingsavtaler kan omhandle, og fremfor alt har det blitt nedfelt et forbud mot å kreve midler til alt av sosial infrastruktur. Andre viktige momenter er økt krav om offentlighet rundt avtaleforhandlingene og resultatet av dem (KRD 2006). Siden en del av de nye retningslinjene er av stor relevans for oppgaven, vil jeg ta for meg disse nærmere.

I veilederen til utbyggingsavtaler (KRD 2006) heter det:

”Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie” (KRD 2006:22)

Formålet med denne bestemmelsen er å forhindre privat finansiering av oppgaver som menes å være av offentlig karakter, og som det offentlige er pliktige til å betale for. I Norge er det forbudt å kreve brukerbetaling for tjenester som det er påbudt å benytte seg av. Medby et. al.

(2004) og Eckhoff & Smith (2003) nevner lovgivningen om at grunnskolen skal være gratis<sup>9</sup> som eksempel på at bruken av utbyggingsavtaler før lovreguleringen kan ha vært lovstridig med hensyn til bidrag til sosial infrastruktur. Det er også viktig at ikke boligkjøperne blir sittende med regningen for kostnader som i utgangspunktet skal dekkes gjennom kommunens innkreving av skatteinntekter (KRD 2006).

Endringen i Plan- og bygningsloven vil kunne være av vesentlig betydning for hvordan en del kommuner i fremtiden vil operere i forhold til store utbyggingsprosjekter, spesielt der kommunen selv hevder å ikke ha økonomisk kapasitet til selv å påta seg utbyggingen av den sosiale infrastrukturen. Det er interessant å se at man ved å legge inn denne forskriften i loven også går tilbake til en del av de problemstillingene som var med på å legge grunnsteinene for forhandlingsplanlegging i Norge. Man understreker at en del oppgaver *skal* utføres av det offentlige og ikke av det private, og i den forstand tar det offentlige tilbake en liten del av den planleggingsmessige rollen de hadde i etterkrigstiden.

Størrelsen på kostnadene ved inngåelse av utbyggingsavtaler varierer i forhold til de behovene kommunen mener hvert enkelt utbyggingsprosjekt vil komme til å generere. Kommunene opererer også på ulike måter når det gjelder beregningen av hvor store utbyggingsavgifter det er behov for, for å oppnå økonomisk bærekraft. Ofte blir det regnet ut en konkret pengesum per kvadratmeter boligareal som skal gå til ulike former for infrastruktur. For eksempel kan kommunen gjøre et overslag på kostnadene som vil oppstå i forhold til sosial infrastruktur. Denne summen deles på de samlede antall kvadratmeter bolig som skal bygges, og slik kommer man fram til kostnadene hver enkelt bolig vil måtte dekke. For Fornebu kom Bærum kommune fram til at de ville ha behov for 1622,- kroner pr. kvadratmeter i ekstern finansiering.

Det er i dagens situasjon, der det offentlige på mange områder er avhengig av markedsaktører for å få gjennomført store utbyggingsprosjekter, klart at utbyggingsavtaler er svært viktig. Lovreguleringen er ikke ment å være en "brems" i forhold til å utvikle slike samarbeidsavtaler, men den skal sikre en mer oversiktlig, forutsigbar og rettferdig situasjon for de involverte parter.

## **2.10 Offentlig Private Samarbeid OPS – Et Alternativ til utbyggingsavtalene**

Til slutt i denne teoretiske delen av oppgaven vil jeg se på et reelt nytt fenomen i norsk sammenheng, Offentlig Private Samarbeid (OPS). Jeg vil nevne OPS, og hovedmomentene i

---

<sup>9</sup> Læringsloven 17/7 1998 nr 61 § 2-1 siste ledd.

denne samarbeidsformen, fordi det kan være et reelt alternativ til utbyggingsavtaler, i en situasjon der kommunen ikke lenger har mulighet til å kreve penger til sosial infrastruktur. KPMG definerer OPS slik:

”En offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlige, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor” (KPMG 2003:4).

Rekkefølgebestemmelsene i Plan- og bygningsloven gir kommunen en overordnet makt i forhold til utbygger og gir kommunen en ufravikelig rett til å styre utbyggingsprosessen. Dette gjelder ikke dersom det finnes en utbyggingsavtale som binder partene i forhold til gjennomføring og betaling. Men det er akkurat det som er poenget. Dersom kommunen ikke på egenhånd kan finansiere de rekkefølgekritiske anlegg som må være tilstede når en ny befolkning flytter inn, vil man nekte videre oppføring av boliger fram til kommunen har råd til å oppføre disse. Dette kan være problematisk for utbyggere som sitter på tomter med stor gjeldsbelastning og som ønsker fortagang i utbyggingen. Ved hjelp av OPS kan man få på plass rekkefølgekritiske anlegg uten at man sprenger kommunens økonomiske rammer, og dermed få en raskere utbyggingstakt enn hvis kommunen skulle ta på seg alle investeringene på egenhånd.

I motsetning til utbyggingsavtaler er ikke OPS nødvendigvis en avtale mellom boligbyggeren og kommunen, men mellom kommunen og en hvilken som helst privat aktør som ønsker å inngå OPS-samarbeid. Hvis kommunen trenger en skole, kan den etter regelverket om offentlige anskaffelser sette skolen ut på anbud, for deretter å finne den tilbyderen som vil bygge og drifte best etter de kriterier kommunen har satt<sup>10</sup>. Fordelen ved en OPS er at kommunen ikke trenger å investere store summer på kort tid. Skolen, som er eksempelet, vil bygges og driftes av den private part, for eksempel over 25 år, der kommunen leier fremfor å eie. Dette gjør at kostnadene fordeler seg over lenger tid og vil minske kommunens økonomiske belastning. Når OPS samarbeidet avsluttes etter 25 år, vil kommunen selv overta eierskapet for skolebygningen, samt driften<sup>11</sup>. Det er flere eksempler på slike typer samarbeid i Norge, blant annet når det gjelder veiutbygging og skoler, men også når det gjelder omsorgstjenester og sykehus finnes det muligheter. Undersøkelser fra England har vist at OPS ofte gir effektivitetsfordeler og fordeler med hensyn til fremdrift. OPS blir

---

<sup>10</sup> Lov om offentlige anskaffelser § 1.

<sup>11</sup> Selv om skolen driftes av den private parten vil det være en offentlig skole med offentlig ansatte.

dermed en hybrid mellom rent privatiserte og rent offentlige løsninger der partene deler risiko og kostnader.

Når den private utbyggeren involverer seg over tid og har et økonomisk ansvar, vil det være sannsynlig at kvaliteten på produktet blir høyere enn hvis det skulle ha blitt solgt med en gang. Det presiseres i KPMG (2003) at det må være et godt tillitsforhold, der begge parter ser seg tjent med samarbeidet, for at en OPS skal bli vellykket. Dette er elementer som også blir nevnt som viktige i forhandlingsplanlegging. Skolene som er bygget på OPS i Norge, er fortsatt relativt nye. Så det er usikkert hvordan samarbeidet vil fungere over tid. Likevel er det ting som tyder på at dette kan være en attraktiv samarbeidsform mellom det offentlige og private aktører i en situasjon der man i stor grad er avhengig av privat kapital for å få på plass offentlige tjenester.

## **2.11 Oppsummering**

Teorien og den historiske rammen i dette kapitlet er ment å beskrive viktige faktorer og utviklingstrekk som er relevante i forhold til problemstillingen i oppgaven. Første del vektla endringer i samfunnsstrukturen som følge av velferdsstatens fall og manglende tro på etterkrigstidens instrumentelle og rasjonelle samfunnsplanlegging. Dette medførte en overgang til en mer markedsorientert og liberalistisk planlegging, og ifølge teoretikere som Harvey, Graham & Marvin, Jessop et. al. har det hatt til dels negative konsekvenser. Økt makt til private aktører og mindre fokus på løsninger som er samfunnsmessig bærekraftig er en problemstilling. En annen er potensialet for skjev fordeling av for eksempel infrastruktur. I den samfunnsgeografiske faglitteraturen er det en overvekt av skepsis mot at den private kapitalen kan ivareta samfunnets beste på lik linje med hva staten og det offentlige gjorde tidligere. Dette synet gjenspeiles ofte i den offentlige samfunnsdebatten i forhold til privatisering. Likevel er det etter mitt syn viktig å huske på at overgangen også kan ha positive effektiviserende og demokratiske sider, ved at flere stemmer blir hørt i viktige beslutningsprosesser.

Overgangen fra "government" til "governance" viser utviklingstrekk i beslutningsprosessene i retning av at det involveres flere deltakere og flere parter.

Videre har tatt for meg de konsekvenser dette har fått i en byplanmessig sammenheng. Overgangen til en forhandlingsplanlegging, der flere aktører spiller sammen for å oppnå konstruktive løsninger, er en viktig del av endringen fra den offentlig styrte planleggingen til dagens planlegging med mange aktører der samarbeid skaper de fysiske sluttresultatene.

Avslutningsvis har jeg tatt for meg utbyggingsavtaler spesielt som økonomisk og politisk verktøy i en offentlig-privat planleggingssammenheng. Første del om utbyggingsavtaler skal gi en forståelse av rammene som styrte utarbeidelsen av de første utbyggingsavtalene på Fornebu. Dette er viktig for å få et perspektiv på motivene til de ulike parter i første del av prosjektet. Videre har jeg redegjort for de justeringene som har blitt gjort i PBL angående bruken av utbyggingsavtaler. Dette er fordi disse endringene vil få konsekvenser for den videre utviklingen av Fornebu. I siste del av dette kapitlet presenteres OPS som et alternativ til utbyggingsavtaler, fordi slike ordninger representerer en annen strategi for å få gjennomført større utbyggingsprosjekter som overgår kommunenes økonomiske evne. I en situasjon der det offentlige ikke lenger ser det som ønskelig, eller ikke lenger er kapable til å alene stå for planleggingen og byutviklingen, vil det bli interessant å se videre på hva slags konsekvenser den nye planleggingslovgivningen og de nye reglene for bruk av utbyggingsavtaler har fått, både positive og negative.



## Kapittel 3: Metodologi og metode

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for mine betraktninger og valg når det gjelder den metodologiske tilnærmingen i denne oppgaven. Videre vil jeg gjøre rede for metode for datainnsamling, samt vurderinger knyttet til utvalg og intervjusituasjonen. Til slutt tar jeg for meg de etiske og kvalitetsmessige aspektene ved forskningen, før det kommer en oppsummering.

### 3.1 Om metodevalget

Når man skal bestemme hva slags type metode man ønsker å bruke i et forskningsprosjekt, er det viktig at valget faller på den som på best mulig besvarer de problemstillingene avhandlingen skal besvare (Grønmo 1982) og at valget er av strategisk fremfor prinsipiell karakter (Fog 1979). Samtidig skal metoden være egnet til å støtte opp om det teoretiske perspektivet som er lagt til grunn for oppgaven. I mitt tilfelle ønsker jeg å finne ut av hvordan de ulike aktørene på Fornebu har erfart og opplevd forhandlingene med planleggingsmyndighetene, bruken av utbyggingsavtaler og hvordan utbyggingen av området har blitt påvirket av dette. I tillegg til dette ønsker jeg å undersøke overordnede problemstillinger knyttet til utbyggingsavtaler og offentlig-private samarbeid i byplanleggingen i Norge generelt og på Fornebu spesielt. For å få svar på slike spørsmål vil det være hensiktsmessig å benytte seg av kvalitative samfunnsvitenskapelig metoder. Dette er fordi informasjonen jeg trenger ikke er kvantifiserbar, men snarere bærer preg av å være subjektive oppfatninger og ”rasjonaliteter” presentert av de ulike involverte aktørene, som følge av hvordan de har opplevd prosessene rundt utviklingen av det gamle flyplassområdet på Fornebu. Ut fra den type forskningsspørsmål jeg tar for meg i oppgaven mener jeg at en slik metode er god nok til å besvare de problemstillingene jeg skal undersøke, selv om det har vært uttrykt skepsis til kvalitativ metode fra akademia i tidligere år (Holter og Kalleberg 1982). Ved å intervju personer som er direkte relatert til de forholdene man ønsker å undersøke vil man få innsikt i de problemstillingene oppgaven forsøker å besvare (Holter og Kalleberg 1982). I denne oppgaven vil det være naturlig å bruke såkalte informant-intervjuer der forskeren:

”[...]ikke er primært interessert i informantens fortolkninger eller egne generaliseringer. Han er interessert i å få formidlet observasjoner fra disse situasjoner, fakta som også kan tjene til å underbygge andre

fortolkninger av situasjonen enn de informantene har”. (Holter og Kalleberg 1982:24).

Med andre ord ønsker man å fremskaffe informasjon om hva slags bilde den organisasjonen eller institusjonen informanten representerer har i forhold til problemstillingen man undersøker. I mitt tilfelle dreier dette seg om bruken og resultatene av utbyggingsavtaler og offentlig-privat samarbeid i forhold til boligbygging på Fornebu.

I tillegg til informant-intervjuer, har jeg brukt dokumentanalyse som grunnlag for å belyse problemstillingene. Ved å benytte en kvalitativ innholdsanalyse av sekundærkilder, i form av rapporter fra de involverte aktørene, avisartikler, plandokumenter og lovtekster, har jeg tilegnet meg en oversikt over og en forståelse av de mest relevante problemstillingene jeg ønsker å belyse. Jeg har også fått innsikt i viktige faktiske forhold. Dette er ifølge Grønmo (1982) helt nødvendig for å foreta en helhetlig analyse, i dette tilfellet med forståelse for de synspunkter og resultater bruken av utbyggingsavtaler på Fornebu har skapt. Det kvalitative informant-intervjuet og dokumentanalysen er gjensidig avhengige av hverandre for å få en dypere forståelse for det som skal undersøkes.

Å bruke flere typer kilder og metoder for og øke innsikt og forståelse av en sak, har også bred støtte innen for samfunnsforskningen. Triangulering, som det blir kalt, vil kunne gi bedre innsikt sett i forhold til bruk av en singulær metode (Liamputtong & Ezzy 2005).

”By combining multiple observations, theories, methods and data sources, [researcher] can hope to overcome the intrinsic bias that comes from single-methods, single-observer, and single theory studies”  
(Liamputtong & Ezzy 2005:40)

Senere i dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på ulike problemstillinger i forhold til de metodevalgene jeg har gjort, samtidig som jeg vil gjøre rede for hvordan de konkrete sidene ved datainnsamling og analyse har foregått.

### **3.2 Teoretiske valg og metodologisk sammenheng**

I analysen av datamaterialet bruker jeg en blanding av induktiv og deduktiv tilnærming, altså det som kalles abduksjon. Ved å belyse dataene med etablert teori, samtidig som jeg trekker ting ut av datamaterialet uavhengig av teori, kommer jeg opp med nye teoretiske perspektiver i forhold til caset. I følge Thagaard (2003) vil det teoretiske perspektivet bli brukt som bakgrunn for å belyse sentrale problemstillinger, og dette var viktig i oppgaven for å gi dataene meningsinnhold. Noen av teoriene ble valgt fordi de belyser situasjoner jeg ønsket å

undersøke, mens andre i større grad er brukt for å gi leseren en forståelse av de konkrete rammene og regelverkene som finnes, i forhold til det å planlegge og utvikle store utbyggingsprosjekter.

Innsamlingen av empiriske data ga meg ikke bare oversikt over problemstillinger jeg hadde sett for meg da jeg startet å jobbe med oppgaven, jeg fikk også åpnet øynene for andre perspektiver som det var viktig å belyse. Det har derfor i tråd med en abduktiv tilnærming, blitt tilføyd nye problemstillinger til oppgaven underveis i arbeidet, samtidig som noen av de gamle har blitt justerte. Datainnsamlingen medførte også at jeg fortløpende fant teoretiske perspektiver jeg ikke i utgangspunktet hadde sett på som relevante. Dette førte til at nye elementer ble trukket inn i oppgaven for å belyse informasjonen jeg fikk. Denne tilnærmingen har dessuten gjort det mulig å se regelverkene og de teoretiske perspektivene i sammenheng. Dette har gitt meningsinnhold både for empiri og teori.

### **3.3 Datainnsamlingen**

#### **3.3.1 Utvalget**

I kvantitativ forskning er det viktig at informantene trekkes ”tilfeldig”, slik at man får et representativt utvalg. Hvis utvalget ikke er representativt vil man ikke kunne generalisere de funnene man får til en større populasjon, som for eksempel et lands befolkning.

I kvalitative undersøkelser er det imidlertid ikke viktig med representativitet og tilfeldig utvalg, fordi målet ikke er å generalisere statistisk, men snarere å forstå de prosessene de enkelte aktørene er involvert i. I kvalitative undersøkelser vil man gjøre bevisste og strategiske valg av informanter slik at man på best mulig måte får svar på det man vil undersøke. I mitt tilfelle vil det være hensiktsmessig å for eksempel ta kontakt med personer innen planetaten i Bærum kommune, for å høre hvilke vurderinger reguleringsmyndigheten har av utbyggingsavtaler på Fornebu. Samtidig vil det være naturlig å finne frem til personer tilknyttet Fornebu-utbyggingen hos private aktører, for å undersøke deres oppfatninger. På bakgrunn av dette har jeg ved hjelp ”research” og tips fra informanter funnet frem til de personene som jeg antar har mest kunnskap om de problemstillingene jeg vil undersøke. Likevel må man gjøre valg som vil ha betydning for de resultatene man får fra datainnsamlingen når det gjelder hvilke personer man snakker med og hvilke aktører man velger å intervju. I en masteroppgave vil det være begrenset hvor mye tid man har til å gjøre intervjuer, og det vil derfor være sannsynlig at en del relevante parter syn ikke fullt ut vil bli undersøkt. Spørsmål knyttet til dette vil jeg komme nærmere inn på senere i kapitlet.

### 3.3.2 Intervjuguide

Fordi jeg i denne oppgaven innhenter ulike typer informasjon fra ulike typer aktører har jeg vært nødt til å utarbeide flere ulike intervjuguider. Jeg har gjort intervjuer med informanter som representerer helt ulike ståsteder i forhold til utbyggingsavtalene på Fornebu. Bærum kommune har som plan- og reguleringsmyndighet vært i posisjon til å kreve ytelser, mens de private utbyggerne i stor grad representerer en gruppe som blir krevd for disse i forhandlingssituasjonen. I tillegg har jeg ønsket å få en dypere forståelse av de faktorene som førte til lovreguleringer i forhold til bruken av utbyggingsavtaler. I den forbindelse har jeg intervjuet informanter fra Planlovutvalget og i noen av byggenæringens interesseorganisasjoner, som ikke har vært direkte involvert i Fornebu-prosjektet. Jeg har også vært i kontakt med personer i Kommunal og regionaldepartementet for å innhente informasjon de hadde kunnskap om. Informanter i bransjeorganisasjonene, Planlovutvalget og departementene har fått helt egne spørsmål ut i fra deres kunnskap i forhold til problemstillingene. Bærum kommune og de private aktørene har også langt på vei fått ulike spørsmål, men her er det også fellestrekk.

Jeg hadde i utgangspunktet ingen bestemt oppfatning av hvor mange informanter som var nødvendig for å få inn tilstrekkelig informasjon i denne oppgaven. Dette ble en vurdering jeg gjorde underveis, og jeg ga meg når jeg syntes målet var nådd. Dette kalles metningspunktet i forhold til utvalgets størrelse. *”Når studier av flere enheter ikke synes å gi ytterligere forståelse av de fenomenene som studeres, kan utvalget betraktes som tilstrekkelig stort”* (Thagaard 2008:59).

Eksempel på intervjuguide ligger som vedlegg 1 i oppgavens appendiks.

### 3.3.3 Identifisering og valg av informanter

Det å finne relevante informanter viste seg å være en vanskeligere oppgave enn jeg hadde forestilt meg da jeg satte i gang med oppgaven. Jeg skulle intervjuer personer fra et bredt spekter av aktører, og hos flere var det en svært omfattende organisasjon som måtte undersøkes og gjennomgås før jeg fikk tak i det rette vedkommende. Dette var ikke problematisk over alt, men særlig hos Fornebu Boligspår/Scandinavian Property Development (heretter FBS/SPDE) og i departementene var det vanskelig. Fordi Fornebu-utbyggingen og planleggingen har pågått over lang tid, var det også en del sentrale personer som ikke lenger hadde tilknytning til prosjektet. Dette medførte at det til tider kunne være vanskelig å komme

i kontakt med den rette personen. Noen av informantene var også selvsagte intervjuobjekter som det var relativt uproblematisk å finn fram til på bakgrunn av litteratur og dokumentgjennomgangen. Noen informanter ble anbefalt av de jeg tidligere hadde intervjuet, mens andre ble valgt etter telefonsamtaler med sekretærer eller kolleger i organisasjonen de jobbet i. Det viste seg også at noen av intervjuobjektene var vanskeligere å få til å delta enn andre. I ett tilfelle fikk jeg avslag på et intervju hos en av aktørene som sitter på boligeiendom på Fornebu. Dette er selvsagt ikke heldig, men det gjelder en forholdsvis ”liten” aktør som i stor grad hadde samarbeidet med en av informantene jeg har intervjuet. Så jeg mener jeg har fått tilstrekkelig informasjon om den aktuelle prosessen. Aktøren som takket nei, skal heller ikke bygge boliger før i fase 2 av utbyggingen og har ikke utbyggingsavtale med Bærum kommune.

### **3.3.4 Informantene**

Her vil jeg presentere informantene i denne oppgaven:

#### **”Den kommunale planleggeren”**

Informanten har en sentral stilling i Bærum kommune, han har vært direkte involvert og styrt planleggingen av Fornebu under hele den perioden oppgavens problemstillinger tar for seg.

#### **”Representant fra Planlovutvalget”**

Informanten er en kvinne i 50-årene som har lang erfaring fra fagområder relatert til planlegging og byutvikling, og som satt i Planlovutvalget, som vurderte sentrale temaer med hensyn til utbyggingsavtaler før lovendringen kom.

#### **”IT Fornebu (ITF)”**

Informanten er en mann i 40-årene som var sentral under forhandlingene med Bærum kommune om utbyggingsavtaler, og som i dag har en høyere stilling hos en annen eiendomsforvalter. Vedkommende har i tillegg bakgrunn i Statsbygg.

### **”FBS/SPDE”**

Informanten er en mann i 40- årene. Han var sentral under fremforhandlingen av utbyggingsavtalen med Bærum kommune den gangen FBS eide tomtene og sitter i dag i en høy administrativ stilling i SPDE, som i dag eier området.

(Informanten vil være henvist som enten FBS, SPDE eller FBS/SPDE i oppgaven avhengig av hvilke tidsrom og situasjon det er snakk om).

### **”Politikeren i Bærum”**

Informanten er en mann i 60 årene. Han representerer partiet Høyre i Bærum kommune og har vært sterkt involvert i Fornebu-utbyggingen.

### **”Statsbygg”**

Informanten er en mann i 60-årene. Han representerte Statsbygg på Fornebu, men har også jobbet i Oslo kommune i saker relatert til Fornebu-utbyggingen. Han er en autoritetsfigur i planlegging og forhandlingsplanlegging og har i tillegg arbeidet med flere større uavhengige prosjekter tilknyttet oppgavens problemstillinger.

### **”Bolignæringen”.**

Informanten er en mann i 50- årene, som er administrerende direktør i en av byggenæringens interesseorganisasjoner.

### **”Byggenæringens landsforening (BNL)”.**

Informanten er en mann i 60- årene. Han satt i Planlovutvalget som representant for byggnæringen. Han har også en sentral stilling hos en av byggnæringens største interesseorganisasjoner.

I tillegg til disse informantene, som jeg intervjuet ansikt til ansikt, har jeg også vært i kontakt med en informant i Kommunal- og regional departementet som ble intervjuet over telefon.

### **3.3.5 Om Intervjuene**

Jeg startet med å kontakte intervjuobjektene på telefon, etter å ha fått det klart for meg hvem det var jeg ville ha størst utbytte av å snakke med på det enkelte sted. Etter samtalen sendte jeg så informasjon om oppgaven på e-post. Dette skrevet inneholdt informasjon om hva slags

problemstillinger jeg ønsket å undersøke, hvordan intervjuet ville foregå, at jeg ønsket å ta det opp på diktafon, at data skulle anonymiseres, osv<sup>12</sup>. Vi kom også fram til tidspunkt og sted for intervjuene ved hjelp av e-post. For å gjøre deltakelsen lettest mulig for intervjuobjektene, ble intervjuene foretatt på de respektive personenes arbeidsplasser. Dette var også et bevisst valg med hensyn til at intervjuobjektene skulle føle seg trygge i intervjusituasjonen, og i størst mulig grad svare åpent på de spørsmålene jeg stilte. Intervjuene varierte en del i lengde, ettersom de ulike informantene i ulik grad hadde kunnskap om de temaene jeg kom inn på. I all hovedsak varte intervjuene fra en halvtime til i overkant av en time. Malen for hvert enkelt intervju var bygget opp på samme måte, selv om spørsmål og lengde varierte. Jeg startet med generelle spørsmål, før jeg styrte samtalen mer i dybden rundt de aktuelle problemstillingene etter hvert. Det var likevel ikke slik at intervjuguidene ble fulgt slavisk under samtalene, fordi de fleste av intervjuobjektene i stor grad snakket fritt om de aktuelle temaene, noe som gjorde at en del spørsmål ble besvart før jeg fikk mulighet til å stille dem. Dette var gjennomgående for de fleste av intervjuene. Det virket som om intervjuobjektene følte seg komfortable og at de ønsket å få frem de synspunkter de hadde i saken uten at jeg i særlig grad måtte legge press på dem. En del av disse tingene er spesielle for såkalte eliteintervjuer og spørsmål knyttet til dette tar jeg for meg i del 3.3.6 av dette kapittelet.

Ingen av deltakerne motsatte seg at intervjuet ble tatt opp på diktafon, selv om det ble gjort klart at dette var et valg de hadde. Dette gjorde det lettere for meg å fokusere på den informasjonen intervjuobjektene gav, og jeg fikk muligheten til å følge opp spørsmål og påstander på en måte jeg tror det kunne vært vanskelig å få til om jeg hadde måttet notere under samtalen. Til tider gled noen av samtalene litt utenfor de temaer som strengt tatt skulle belyses, men dette ble ikke noe problem. Det skapte en lett tone mellom intervjuer og intervjuobjekt, som jeg mener var positivt for å få ærlige svar. Det var heller ikke noe problem å komme tilbake igjen til saken, og jeg fikk alltid svar på de spørsmålene jeg hadde forberedt til intervjuet.

Selv om mye gikk som planlagt var det likevel noen utfordringer underveis. Jeg har snakket med personer som i aller høyeste grad har sterke, velformulerte og velbegrunnede meninger om de aktuelle problemstillingene i oppgaven. I en slik situasjon kan man til en viss grad la seg lede av de ulike samtalepartnerne, og ifølge Welch et. al. (2002) er dette et velkjent problem. Jeg tror ikke det skapte noen store problemer, men det var situasjoner der jeg kjente at intervjuobjektens subjektive argumenter syntes så gode at det gjorde det

---

<sup>12</sup> Informasjonsskrivet til informantene ligger som vedlegg 2 i oppgavens appendiks.

vanskeligere å være tilnærmet objektiv. Problemene med dette viste seg også å være større i de første intervjuene enn senere, i og med at jeg i større grad lærte å holde saklig fokus. Dette kom både av at jeg i større grad ble oppmerksom på problemet og fordi jeg underveis økte min kunnskap om temaene jeg undersøkte. Samtidig er det lettere å fortolke intervjuobjektens utsagn når man har informasjon til å se saken fra flere sider.

I en verden der det er vanskelig å vite om informasjonen du har innhentet er subjektiv eller mer eller mindre objektiv, gjelder det å holde ”tunga rett” i munnen når man analyserer dataene man samler inn. Dette er hovedutfordringen i analysen som presenteres i kapittel 5.

### **3.3.6 Om eliteintervjuer**

Når det gjelder kvalitative intervjuer i forskningssammenheng tar ofte metoden man bruker i samfunnsgeografien utgangspunkt i sosiologien. Denne litteraturen legger i stor grad vekt på at forskeren som en autoritetsfigur kan være vanskelig å forholde seg til for intervjuobjektene, og at informantene lett vil kunne la seg lede av forskeren med hensyn til hva de tror han eller hun vil høre. Dette fører ofte til at kommunikasjonen blir utfordrende i slike intervjuer. I mitt tilfelle har situasjonen vært annerledes fordi intervjuene som er gjort i forbindelse med datainnsamlingen til denne oppgaven i sin helhet er med informanter som i kraft av sine roller og posisjoner er en elite på området. Ifølge Welch et. al. (2002) er elitepersoner ofte fremtredende personer som vil kunne påvirke intervjusituasjonen på mange ulike måter.

En elite vil kunne defineres litt ulikt avhengig av hva slags roller informantene har. Ofte blir begrepet brukt om toppsjefer i internasjonalt næringsliv (Welch et. al. 2002), men jeg vil her utvide begrepet noe. Noen av informantene jeg har intervjuet kan til en viss grad betegnes som del av eliten i næringslivet, men det gjelder ikke alle. De andre vil jeg definere som tilhørende en elite ut fra de roller de har hatt i forhold til intervjuenes og oppgavens tema. Dette er personer som sitter på svært god kunnskap om de problemstillingene jeg ønsker å besvare i oppgaven. I tillegg er de høytstående representanter for til dels tunge aktører med sterke meninger om, og interesser i, de sakene jeg har ønsket å undersøke.

At informantene kommer fra en elite slik jeg nå har definert det, kunne medføre at intervjuprosessen og samtalen vil få andre utfordringer enn under vanlige kvalitative intervjuer slik det blir beskrevet av blant annet Thagaard (2003). En av problemstillingene man må forholde seg til ved et eliteintervju er at informantene er tilbakeholdne med hva slags informasjon de ønsker å gi, ikke fordi spørsmålene er av personlig karakter, slik de ofte er i kvalitativ forskning, men fordi opplysningene kan være sensitive i forhold til organisasjonen



informanten representerer, eller fordi man er redd for å komme med utsagn som vil vanskeliggjøre fremtidige samarbeid med aktører man uttaler seg om.

Welch et. al. (2002) kommenterer ulike feilkilder ved eliteintervjuer. Ett problem kan være at elitepersoner som ikke er på aller øverste nivå i organisasjonshierarkiet de representer, vegrer seg mot å kommentere saker der de har meninger som skiller seg fra ledelsens. I mitt tilfelle har denne typen problemer trolig vært unngått fordi informantene i stor grad har befunnet seg helt på toppen av sine organisasjoner, eller fordi de har vært de øverste autoritetene på området jeg har undersøkt. Samtidig har flere av informantene ikke lenger tilknytning til Fornebu-prosjektet, noe som trolig fører til at de lettere har vært åpne under intervjuene. Dette er fordi disse ikke lenger er i en samarbeidssituasjon med motpartene intervjuene delvis dreide seg om, og fordi man står friere til å ytre oppriktige synspunkter uten å måtte ta hensyn til organisasjonen de tidligere representerte. Rent empirisk vil jeg også si at uttalelsene jeg fikk fra de fleste informantene bar preg av at de ikke holdt tilbake synspunkter. Det var situasjoner der ærligheten faktisk var så stor at uttalelsene vanskelig kan integreres i oppgaven, dette er også en problemstilling som er kjent fra eliteintervju litteraturen (Welch et. al. 2002). Utsagn som; *”det er ikke de skarpeste knivene som jobber i kommuneadministrasjonen altså”*, er vanskelig å bruke på en seriøs måte i en masteroppgave, men det vitner i alle fall om at intervjuobjektet uttaler seg åpent til intervjueren. Utsagn av denne typen egner seg også til å konstruere et bilde av forholdet mellom de ulike aktørene. I dette tilfellet vil utsagnet understøtte at det har vært et anstrengt forhold mellom partene, og det er viktig informasjon selv om selve sitatet ikke bør gjengis i analysen.

Under intervjuer med elitepersoner må man unngå å la seg overkjøre av intervjuobjektet. Personer i høye posisjoner og med høy kompetanse er gjerne flinke til å kommunisere sine synspunkter, og intervjueren kan oppleve det som vanskelig å være kritisk til en autoritetsfigur. For å ikke gå i en slik felle, var det viktig under intervjuene at jeg forholdt meg til de spørsmålene jeg hadde utarbeidet på forhånd og at jeg kom meg gjennom disse. Jeg fulgte ikke noen spesiell rekkefølge på spørsmålene, men fikk i alle intervjuene bortsett fra ett, svar på alt jeg spurte om. I det ene intervjuet hadde ikke informanten tid til å svare på alt, men ved hjelp av andre i organisasjonen fikk jeg også her svar på de tingene jeg lurte på. Jeg mener at informasjonen jeg har fått fra eliteinformantene har vært av god kvalitet og det har virket som om svarene jeg har fått har vært ærlige om enn tidvis svært subjektive.

### **3.4 Analysen av intervjuene**

Det at intervjuene ble tatt opp på diktafon, har gjort etterarbeidet mye lettere enn det hadde vært uten. Jeg valgte å transkribere alle intervjuene, men utelot deler av samtalen som falt utenfor oppgavens aktuelle tema. Transkripsjonene gir en god oversikt over hva som ble sagt under intervjuet. Ved at man har hele intervjuet ordrett, både på bånd og papir reduserer man mye av feilkildene man ellers ville kunne ha. Etter å ha transkribert var det nødvendig å strukturere informasjonen jeg nå satt på for å gjøre analysearbeidet lettere. Jeg valgte derfor sentrale temaer innenfor oppgavens problemstilling og teori, og lagde kategorier innenfor dette. Ved hjelp av ”koding” på denne måten fikk jeg oversikt over utsagn som omfattet de samme temaene i de ulike intervjuene, og fikk et bedre grunnlag for å sammenligne de ulike informantens utsagn. Dette var hensiktsmessig for å få oversikt over informantenes argumenter knyttet til de samme problemstillingene, og for å kunne se disse i forhold til hverandre. For eksempel satte jeg opp ”holdninger til utbyggingsavtaler” og ”OPS som alternativ” som kategorier, sammen med en rekke andre. En del argumenter passet inn i flere av kategoriene og ble derfor lagt under alle disse. Det var også sentralt at de kategoriserte bruddstykkene ikke skulle komme ut av sammenheng og derfor miste sitt egentlige meningsinnhold. Derfor valgte jeg å ta med relativt store stykker med tekst når jeg kategoriserte, for å få et helhetlig bilde av hva intervjuobjektet virkelig sa. Det var viktig å holde rede på intervjuenes helhetlige kontekst, og dette var relativt greit i og med at de var nokså ulike. Transkribering og mange gangers gjennomlesning ga meg en god oversikt over dette. I tillegg til kodingen valgte jeg å markere spesielt sentrale argumenter og treffende uttalelser, slik at jeg kunne bruke dem som sitater hvis det skulle bli hensiktsmessig.

### **3.5 Om feilkilder, forskningens kvalitet, troverdighet og bekreftbarhet og de resultatene jeg har fått**

I all forskning og bruk av kvalitative data er det rom for å gjøre feil. Dette gjelder kanskje spesielt når man samler inn data fra informanter ved hjelp av intervju. Både kvaliteten på informasjonen informantene gir og måten intervjuene utføres på, vil være med på å påvirke tolkningen av resultatene i analysen. Her vil jeg gjøre rede for de viktigste kvalitetsmessige aspektene ved kvalitativ forskning. Intervjusituasjonen er sensitiv både fra intervjuer og intervjuobjektets side. Begge parter kan la seg lede, eller bevisst eller ubevisst lede motparten, i forhold til hvordan spørsmål stilles eller besvares. Det er derfor viktig for intervjueren å beholde den objektiviteten som bør tilstrebes. Har man selv en overbevisning, må den skjules

for informanten, men helst bør man prøve å forholde seg uten sterke overbevisninger frem til all informasjon har blitt analysert.

I kvantitativ forskning brukes begrepene validitet og reliabilitet, for å vurdere undersøkelsens kvalitet mens man i den kvalitative forskningen bruker begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Thagaard 2003). Her vil jeg vurdere disse sidene ved min undersøkelse.

Når man jobber med kvalitative data i forskningen er det viktig at de fremstilles og brukes på en tillitsvekkende måte (Thagaard 2003). I tillegg må det tilstrebes at dataene er innhentet slik at resultatene av datainnsamlingen er troverdig. Jeg har argumentert for intervjuenes troverdighet tidligere i kapittelet, så her vil jeg ta for meg fremstillingen av dataene i oppgaven. Jeg har prøvd å gjøre det klart for leseren når jeg selv har kommet med vurderinger av det informanten har sagt og når det er et direkte utsagn fra informanten. Dette har vært viktig for å ikke tillegge informantene oppfatninger de ikke direkte har selv, og det er viktig for å skape et skille mellom innhentet data og de analysene jeg selv har gjort av dette materialet. Dette har også krevd at jeg har fortolket dataene så "riktig" som mulig uten at ting blir tatt ut av sammenheng.

I tillegg til at det er viktig at forskningen oppfattes som troverdig, kreves det at resultatene man kommer frem til er bekreftbare. Dette innebærer ifølge Thagaard (2003:180) at *"forskeren forholder seg kritisk til egne tolkninger og at prosjektets resultater kan bekreftes av annen forskning"*. I denne oppgaven, hvor de ulike informantene representerer grupperinger med motstridende interesser, er det klart at mye av informasjonen som fremkommer i intervjuene er subjektive. Dette betyr likevel ikke at informasjonen er uviktig, tvert imot. Det er informantenes virkelighetsoppfatning som ligger til grunn for hvordan utbyggingen av Fornebu har blitt. Ved hjelp av datamaterialet fra intervjuene og andre kilder har jeg blitt i stand til å bekrefte, avkrefte eller nyansere ulike sider ved teorien jeg har valgt. Det viktige er at man gjør rede for grunnlaget i tolkningene sine slik at de kan bekreftes, eller eventuelt motstrides, av annen forskning.

Det siste poenget gjelder forskningens overførbarhet.

"Overførbarhet innebærer en rekontekstualisering, ved at den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt settes inn i en videre sammenheng" (Thagaard 2003:184).

Dette dreier seg altså om de funnene jeg har gjort i min oppgave kan overføres til å forstå lignende situasjoner andre steder. En del av funnene i oppgaven lar seg vanskelig overføre

annet enn på generelt grunnlag fordi prosessene har funnet sted på Fornebu, som representerer en helt spesiell kontekst som vanskelig er sammenlignbar med andre steder. Likevel vil mer generelle funn, for eksempel i forhold til hvordan partene har forholdt seg til hverandre, kunne overføres. Andre sider ved oppgaven tar for seg konkrete betingelser for samarbeid og boligbygging, innefor de rammene som er satt av det offentlige i dag, og disse vil i stor grad være overførbare til andre steder om en lignende situasjon skulle oppstå.

### **3.7 Etiske betraktninger**

I en kvalitativ intervjusituasjon vil det alltid være etiske hensyn å ta i forhold til intervjuobjektet. Innen tradisjonell sosiologisk metode oppfattes intervjuobjektet ofte som ”den svake” og forskningen går ofte på til dels sensitive personlige opplysninger. I slike tilfeller er det nok større grunn til å trå varsomt enn i denne undersøkelsen. Intervjuene i min studie tok stort sett ikke opp personlige spørsmål på noen som helst måte, de var knyttet til oppgaver informantene hadde i forhold til arbeidsgiver eller på profesjonelt plan. De eneste synspunktene av privat karakter som kom fram, var i situasjoner der intervjuobjektet på eget initiativ valgte å kommentere som person. En informant lurte på om han kunne bli anonymisert i oppgaven. Dette tolker jeg som at vedkommende syntes det var lettere å snakke fritt hvis uttalelsene han kom med ikke kunne tilbakeføres til ham. Så lenge jeg som forsker følger opp min del av avtalen, og anonymiserer slik jeg har fortalt alle intervjuobjektene at jeg vil gjøre, er det ingen formelle problemer knyttet til dette. I et tilfelle som dette vil imidlertid en som har særlig god innsikt i Fornebu-utbyggingen kunne forstå hvem enkelte av informantene er selv om de er anonymisert. Dette er informantene inneforstått med. På grunn av dette har jeg valgt å utelate en del utsagn fra intervjuene selv om de var relevante for oppgaven. Dette er gjort for å ikke være med på å skape konflikt mellom aktørene på Fornebu, som skal jobbe sammen i mange år fremover.

### **3.8 Oppsummering**

I dette kapittelet har jeg redegjort for de viktigste valgene som har blitt gjort, i forbindelse med datainnsamling og analyse, i denne masteroppgaven. Jeg har forsøkt å finne teoretiske perspektiver som belyser problemstillingene i oppgaven, men på en del temaer har det vært vanskelig å finne litteratur som belyser norske forhold. Av den grunn har jeg også brukt litteratur fra England og USA om tilnærmet like problemstillinger som de jeg undersøker, for å belyse min empiri. Både under analysen av intervjuene og i arbeidet med den sekundære

litteraturen har jeg strebet etter å være mest mulig objektiv og ”fordomsfri”. Likevel vil det alltid være slik at min analyse preges av en viss grad av subjektivitet, på grunn av de teoretiske perspektiver jeg har benyttet og av den fagdiskursen jeg befinner meg innenfor. De ulike informasjonskildene preges av å ha ulike oppfatninger av hva som har skjedd på Fornebu. Derfor har jeg ikke vurdert hva som nødvendigvis er ”sant”, i den grad det finnes en slik sannhet, men hvordan virkeligheten har blitt formet av disse oppfatningene, samt de rammene som har virket styrende på prosjektet.

Den kvalitative metoden, sammen med tilgangen på svært gode sekundærkilder, har gjort det mulig å danne et informert bilde av situasjonen på Fornebu. Konklusjonen og analysen vil tale for om dette har vært tilstrekkelig for å besvare problemstillingene i oppgaven.



Leilighetskomplekser i Rolfsbukta. Noen av de få oppførte boligene på Fornebu.



Nansenparken på Fornebu. Så godt som ferdig, men det er relativt god plass fortsatt.  
Begge foto: Christian Trender 14.01.2009.

## Kapittel 4: En introduksjon til Fornebu

Fornebu ligger på Snarøya i Bærum kommune, bare noen få kilometer fra Oslo. Området er en halvøy som stikker ut i Indre Oslofjord, og er dermed nær både hovedstaden og sjøen. På 1930-tallet så man etter en erstatning til flyplassene som da fantes på Kjeller og på Gressholmen, der sjøflyhavnen lå. Etter utredninger der Forsvarsdepartementet og Oslo Kommune var involvert, falt valget på Fornebu. Oslo Kommune kjøpte opp 915 dekar land til byggingen av flyplassen, som stod klar til bruk i 1939. Etter krigen ekspanderte flyplassen formidabelt og den ble Norges desidert viktigste internasjonale flyplass. Med tiden vokste kapasitetsbehovet utover hva som var mulig å presse inn på Fornebu, og i 1992 ble det etter mange års utredninger avgjort at man skulle flytte hovedflyplassen til Gardermoen. Den siste flygningen fra Fornebu fant sted 8. Oktober 1998. Ved nedleggelsen bodde det ca. 2400 mennesker på Snarøya<sup>13</sup>.

### **4.1 Etter nedleggelsen av flyplassen**

Planene for hva som skulle gjøres med det gamle flyplassområdet når det ble stengt ble påbegynt allerede på starten av 1990-tallet, men det var mange hensyn som måtte tas før prosessen kom i mål. For det første var det svært ulike oppfatninger om hva slags formål det da ubrukte området skulle brukes til. Hva slags arealutnyttelse ville man ha, hvor mange arbeidsplasser, hvor mange boliger, hva med kollektivløsninger? I første omgang ønsket Bærum kommune en relativt lav arealutnyttelse med rundt 2500 Boliger og 15-20 000 arbeidsplasser. I en ”normal” plansituasjon har kommunen mulighet til å regulere dette relativt fritt slik den selv ønsker, men det var flere faktorer som gjorde det mer komplisert på Fornebu.

Som nevnt tidligere, var Oslo kommune tungt inne på eiersiden, og det samme var Staten, gjennom Statsbygg, etter at de overtok eiendom fra Luftfartsverket i 1995. Dette gjorde at man var nødt til å ivareta langt flere hensyn i planleggingen enn det som er vanlig, på grunn av motstridende interesser blant de involverte partene. Det var i tillegg vedtatt Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for hvordan området skulle utnyttes. I 1996 kom den første kommunedelplanen (KDP1) for Fornebu. Som ansvarlig planmyndighet gjennom Plan- og bygningsloven (PBL), la Bærum kommune her retningslinjer for arealbruk, transportløsninger

---

<sup>13</sup> <http://www.statsbygg.no/Utviklingsprosjekter/Fornebu/>

og annen infrastruktur. Planen ble laget i samarbeid med grunneierne og i tråd med RPR, som krevde:

”Arealdisponeringen på Fornebu må vurderes i sammenheng med utviklingen i nærliggende områder, hele kommunen og regionen. Fremtidig arealbruk på Fornebu skal planlegges som helhet, uavhengig av eiendomsgrenser og eksisterende rettighetsforhold”.  
(Kommunedelplan 1, punkt 1.3.)

I tillegg var det utarbeidet retningslinjer i forhold til ivaretagelse av strandsonen, lokalisering av ulik type bebyggelse og at det skulle være boligbebyggelse med høy arealutnyttelse. Bærum kommune strakte seg til at det kunne bygges rundt 5000 boliger, med en byggetakt på rundt 500 boliger pr. år. Dette var stort sett i tråd med de ønsker utbyggerne hadde hatt på forhånd. Samtidig ble det kunngjort at kommunen på grunn av prosjektets størrelse ble nødt til å kreve økonomiske bidrag til ulike typer oppgaver fra utbyggerne, ut i fra rekkefølgebestemmelsene i PBL. En oppfølging til KDP1 kom i 1999, med Kommunedelplan 2 (KDP2). Denne planen fulgte i stor grad de vedtakene som var blitt gjort i den første planen, og taket var fortsatt på 5000 boliger. KDP2 ble i første omgang godkjent av Miljøverndepartementet (MD). Statsbygg, som var en av de største tomteeierne på Fornebu, syntes likevel arealutnyttelsen, som var blitt lagt til grunn, var for lav i forhold til antall boliger. Som følge av dette, sendte de en såkalt innsigelse for å få økt boligantallet med ca. 1000 enheter. Innsigelsen ble behandlet og tatt til følge av Miljøverndepartementet i 2000, men det ble lagt inn krav om at 20-25 % av boligene skulle bygges i henhold til Husbankens kriterier<sup>14</sup>. I forbindelse med oppjusteringen av antallet boliger ble det uttalt fra Miljøverndepartementets side at dette var av nasjonal interesse å få gjennomført, og derfor svært viktig<sup>15</sup>. Det har i forbindelse med innsigelsessaken vært reist kritikk rundt Statsbyggs tosidige rolle. På den ene siden skal Statsbygg operere som alle andre tomteeiere, men på den andre siden er det en statlig aktør, noe som kan ha ført til at de lettere fikk medhold i innsigelsen, slik mange oppfatter det. Det var i utgangspunktet håp om at boligutbyggingen kunne gå i gang rundt årtusenskiftet, og man så for seg en utbyggingsperiode på 10-15 år. I

---

<sup>14</sup> Husbanken gir lån til kommunene, slik at de kan låne ut penger videre til personer som er vanskeligstilte, eller i etableringsfasen i boligmarkedet. Kommunen kan bruke lånet til å kjøpe utleieboliger til prioriterte grupper. Meningen er først og fremst å hjelpe unge inn på boligmarkedet. Boligene skal dekke de behov søkerne måtte ha i forhold til størrelse og standard, men skal ha en nøktern utforming i forhold til andre boliger i området. (<http://www.husbanken.no/regelverk/hbnr.nsf/webRegelverk/361A3AF05AF62A99C125712D003F1C80?OpenDocument>).

<sup>15</sup>[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-\\_og\\_bygningsloven/kommuneplanlegging/Innsigelsessaker/2000/Barum-Bolig-Fornebu-RPR-ATP.html?id=448089](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/kommuneplanlegging/Innsigelsessaker/2000/Barum-Bolig-Fornebu-RPR-ATP.html?id=448089)

2000 solgte Oslo kommune sine tomter til Fornebu Boligspær, en privat aktør som i dag står for den største delen av utviklingen på området. Fornebu Boligspær sine eiendommer ble i 2006 solgt videre for 5 milliarder kroner og er i dag eid av "Scandinavian Property Development ASA" (SPDE)<sup>16</sup>. Oslo kommune fikk brutto over tre milliarder kroner for eiendommene da Fornebu Boligspær kjøpte. Disse pengene vil ikke komme på en gang, men etter at Oslo kommune har utført de oppgavene de har bundet seg til vedrørende bygging av en del teknisk og grønn infrastruktur, samtidig som at inntektene vil komme etter hvert som kommunens forhenværende tomter blir utnyttet<sup>17</sup>. Dette vil kunne få konsekvenser for Oslo kommune hvis boligbyggingen lar vente på seg og blir forsinket. Statsbygg har også solgt størsteparten av sine eiendommer til ulike private aktører; deriblant Telenor, Norske Skog og ikke minst IT Fornebu, som sitter på et betydelig antall boligtomter<sup>18</sup>.

Boligutbyggingen er delt inn i to faser, fase 1 og fase 2 og disse kan påbegynnes etter at ulike forutsetninger har blitt oppfylt. Samtidig er utbyggingen i de to fasene oppstykket i delområder som bygges ut hver for seg. Fase 1 omfatter rundt 2500 boliger, og utbyggingsavtaler og regulering av disse er gjennomført med de ulike eiendomsutviklerne. De første av disse boligene stod ferdig i Rolfsbukta så sent som i mars 2008, altså betydelig senere enn hva man tidligere hadde sett for seg. I tillegg hadde kvadratmeterprisen økt fra 25-30 000 til mellom 50 og 60 000 i perioden, en faktor som kan bli av betydning for videre utbyggingstakt<sup>19</sup>.

For at fase 2 av boligutbyggingen skal kunne gjennomføres, er det flere viktige elementer som må være på plass. For det første må utbyggingsavtaler fremforhandles, denne gangen etter nytt lovverk. For det andre er det stilt krav om at både ny E18 fra Sjølyst til Sandvika og en ny baneløsning for kollektivtrafikken må være på plass før de siste 3500 boligene kan oppføres (Jensen 2005). Det er derfor vanskelig å kunne fastslå når hele Fornebu er ferdigutviklet. Men om alt går etter planen fremover, skal fase 2 i boligbyggingen kunne stå ferdig i 2020. Arbeidsplassene har i større grad kommet på plass som planlagt, og i juni 2008 hadde 11 000 mennesker sitt virke på Fornebu<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> [http://www.fornebu.boligspær.no/files/Nytt\\_selskap\\_kjoeper\\_Fornebu-eiendom\\_for\\_5\\_milliarder.pdf](http://www.fornebu.boligspær.no/files/Nytt_selskap_kjoeper_Fornebu-eiendom_for_5_milliarder.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.dn.no/arkiv/article5277.ece?jgo=r2\\_1](http://www.dn.no/arkiv/article5277.ece?jgo=r2_1)

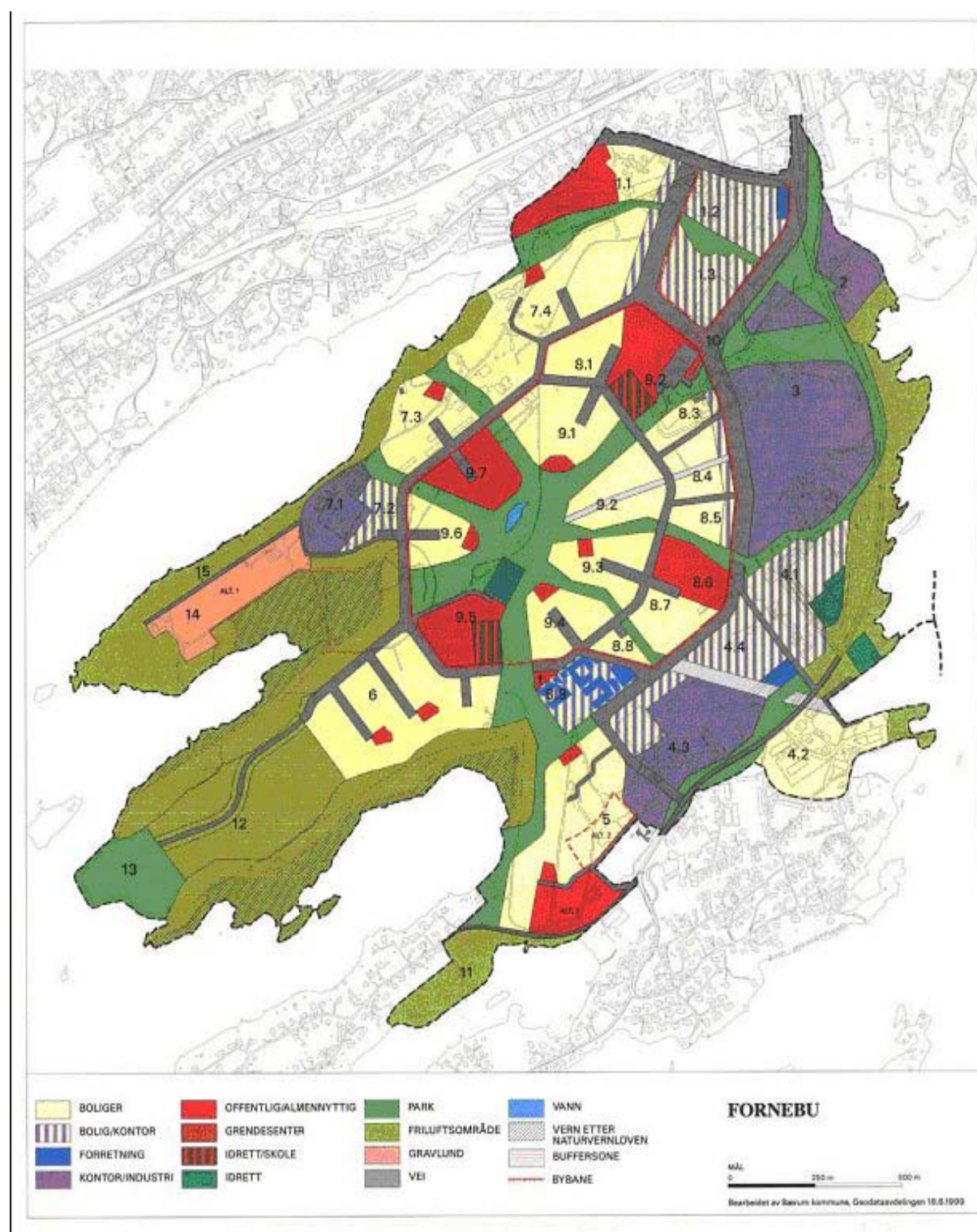
<sup>18</sup> <http://www.statsbygg.no/Prosjekt/Utviklingsprosjekter/Fornebu/Historikk/>

<sup>19</sup> <http://bygg.no/id/27913>

<sup>20</sup> [http://www.budstikka.no/sec\\_lokal/sec\\_fornebu/article184919.ece](http://www.budstikka.no/sec_lokal/sec_fornebu/article184919.ece)



Figur 2. Planlagt arealbruk på Fornebu.



Figur 2 viser planen for hvordan Fornebu skal utvikles i forhold til arealbruk og hva de ulike områdene skal benyttes til. Figuren viser planlagt og vedtatt arealbruksplan fra kommunedelplan 2 (1999). Noen mindre justeringer vil kunne ha forkommet i ettetid gjennom reguleringsplaner for delområdene.

## **Kapittel 5: Utfordringer og løsninger – Resultater av en offentlig styrt, men markedsdrevet planlegging på Fornebu.**

### **5.1 Innledning**

I kapittel 4 redegjorde jeg for Fornebu-områdets utvikling og dagens situasjon, for å skape en forståelse av kompleksiteten og omfanget av Fornebu-utbyggingen. I dette kapitlet vil jeg presentere og diskutere de funn jeg har gjort i denne oppgaven. Og jeg vil begynne med å se nærmere på den tidlige fasen av prosjektet da kommunen i første omgang hadde to offentlige motparter og forholde seg til. Denne fasen er viktig å ha som bakgrunn for å forstå den senere utviklingen, som jeg etter hvert vil komme inn på å analysere.

Videre vil jeg gå kort inn på forhold som har med Fornebu Boligspår og IT Fornebu å gjøre, med hensyn til deres boligtomter og utbyggingsavtaler. Etter å ha redegjort for de formelle sidene ved utbyggingsavtalene, vil jeg først diskutere hvorvidt elementer fra teorien om forhandlingsplanlegging gjenfinnes i praksis på Fornebu, og hvilke implikasjoner dette kan få. Deretter vil jeg diskutere hvordan privat boligbygging og byutvikling påvirker befolkningssammensetningen på Fornebu, sett i lys av David Harvey og andres teorier, som omhandler de sosiale konsekvensene av at planleggingen privatiseres. Jeg vil diskutere konsekvensene av forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler og de ulike partenes oppfatninger av dette. Deretter tar jeg for meg offentlig-private samarbeid (OPS) som et alternativ i dagens byplanlegging. I den siste delen diskuterer jeg overordnede problemstillinger knyttet til moderne byplanlegging med bakgrunn i Fornebu-caset.

### **5.2 Statsbygg og Oslo, tomtesalg og samarbeid**

Bærum kommune har over lang tid vært en av de kommunene i Norge som i størst grad har benyttet seg av utbyggingsavtaler for å finansiere infrastrukturbehovet som genereres ved større boligprosjekter. I utgangspunktet har dette vært en akseptert måte å samarbeide med utbyggerne på, og partene har i stor grad oppfattet det som nødvendig og fordelaktig å inngå slike avtaler. Når det gjaldt Fornebu, gjorde Bærum det klart allerede tidlig i prosessen at de ikke hadde midler til å gjennomføre en utbygging på Fornebus størrelse uten å få ekstern finansiering fra tomteeierne og boligbyggerne. Man hadde fått et konsulentfirma til å utarbeide en analyse av kostnader og inntekter fremover i tid og kom fram til at det ville ta 30 år før man ville være på plussiden økonomisk (Utbyggingsavtale mellom Bærum og FBS A/S 2003). I tillegg til dette var det på det rene at kommunens økonomi ikke ville tåle lån på den størrelsen det var snakk om for å få på plass infrastrukturen området ville trenge.

I første omgang dreide det seg i stor grad om opprydning av den gamle flyplasstomta, samt å få på plass den tekniske infrastrukturen. Dette var jo i utgangspunktet oppgaver som ofte var blitt omfattet av utbyggingsavtaler, men allerede her var det elementer til stede som var litt utenom det vanlige. For det første var det to tomteeiere, og begge var offentlige, nemlig Oslo kommune og Staten. Begge parter var skeptiske til en del av oppgavene Bærum ville ha dem til å utføre, og det tok lang tid før man ble enige om hvordan man skulle løse dette. Presset for å få solgt statens areal kom i forbindelse med en tidlig finansieringsløsning for Gardermoen. Den gikk ut på at store deler av statens inntekter fra salget av eiendom på Fornebu skulle gå til å dekke deler av kostnadene til utbyggingen av den nye flyplassen på Gardermoen. Ifølge informanten fra Statsbygg (09.10.08) forsvant klausulen om dette på et senere tidspunkt, men likevel var det klart at man ønsket å bli avhende eiendommene på Fornebu så fort det var mulig<sup>21</sup>. I Oslo kommune begynte man etter hvert også å forstå hvilke verdier man satt på, og det ble klart at tomtene burde bli solgt i løpet av kort tid.

Her kommer Bærum kommunes makt inn. Som primærkommune med reguleringsmyndighet, er det fullstendig opp til kommunen å avgjøre når utbygging kan igangsettes. Hvis kommunen hevder at den ikke har råd til sosial og teknisk infrastruktur, samtidig som ingen andre er villige til å spytte i kassa, så blir det ingen utbygging. Kommunen er svært bevisst dette maktmiddelet, og det har vært klart at det har fungert som et effektivt pressmiddel på Fornebu, noe jeg også vil komme tilbake til senere. Kommunen uttrykte stadig at den hadde svært god tid, og dette førte til at Oslo kommune og Staten til slutt begynte å samarbeide. I utgangspunktet hadde Statsbyggs jurister vært klare på at de kravene Bærum kommune stilte var for store, og man bestred deres lovlighet. Men det kom etter hvert fram at kommunen hadde sitt på det rene, det var bare at man trakk kravene lenger enn hva som hadde vært vanlig. Det var også klart at tomteeierne forstod hvilke posisjon de stod i. Hadde de nektet å innfinne seg med kommunens krav, hadde de måttet sitte på tomtene sine i uvisshet om hva som ville skje og det tok de ikke sjansen på.

”Alternativet er at Bærum sier stopp, ja greit hvis dere tvinger oss til å ta grøntarealene så får dere vente til vi har råd til det, og da stopper vi bare hele utbyggingen” (Informanten fra Statsbygg 09.10.2008).

Tomteeierne gikk sammen om flere store oppgaver. Opprydningen av flyplassen med etterfølgende oppføring av det som i dag har blitt Nansenparken var en ting. En annen var at

---

<sup>21</sup> De ulike informantene var svært uenige om hvorvidt finansieringsløsningen for Gardermoen virkelig ble avviklet eller ikke. Informanten for Statsbygg (09.10.08) fortalte at det har vært en offentlig gjennomgang av saken, men at det ikke ble klarhet i hva som egentlig hadde skjedd.

man investerte 100 millioner kroner i ny riksvei. I tillegg oppførte man den vanlige infrastrukturen som vann og kloakk m.m.<sup>22</sup>.

En side ved hele prosessen som er helt spesiell, er at alle disse oppgavene Oslo kommune og Statsbygg tok på seg, ble gjort uten en egentlig utbyggingsavtale. Det finnes ingen formell utbyggingsavtale mellom partene når det gjelder teknisk infrastruktur. Tomteeierne innfant seg bare med at de måtte påta seg denne investeringen for at de skulle få realisert verdiene de satt på. Dette sier mye om den makten kommunen har gjennom bruken av rekkefølgebestemmelsene i Plan- og bygningsloven. I denne sammenhengen er det interessant å sammenligne med hvordan parter ideelt sett bør forholde seg til hverandre i teorien om forhandlingsplanlegging. Jensen (2000) uttaler at forhandlinger er en prosess der man må innse at også motpartens mål må realiseres for å få realisert ens egne. Og det var akkurat det Bærum kommunes motparter forstod: at ved å hjelpe Bærum hjelper vi oss selv. Informanten fra Statsbygg sa det på denne måten

”Ergo hva hadde skjedd? Allerede hadde grunneierne begynt å betale for ting som de tradisjonelt ikke betalte for. Og det må du ha med deg. Og så når vi hadde gjort ferdig det, så var det jo løst, uten avtale med Bærum, men det var løst” (Intervju med Statsbygg 09.10.2008).

Det kan synes som om det var et problem at Oslo kommune og Statsbygg fant det vanskelig å akseptere Bærum kommunes krav i begynnelsen, fordi de ble oppfattet som useriøse og altfor store. Det ble sådd tvil om lovligheten av kommunens krav. Dette kan ha vært konfliktskapende, slik teorien om forhandlingsplanlegging sier. I tillegg opplevde Statsbygg at det ikke var gjort gode nok forarbeider fra kommunens side. Dette medførte at Statsbygg oppfattet forhandlingssituasjonen med kommunen som uforutsigbar og til tider useriøs. De opplevde at kommunen kom med nye krav straks man hadde godtatt det forrige kravet. Informanten fra Statsbygg mener det hadde skapt en bedre forhandlingsprosess hvis kommunen i større grad hadde gjort det klart fra begynnelsen av hvilke krav som ville komme. En slik mangel på åpenhet i forhandlingssituasjonen skaper et dårlig utgangspunkt for samarbeid. I et teoretisk perspektiv er det viktig at begge partene føler seg tjent med samarbeidet. Det kan dessuten være vanskelig å realisere prosjekter om man aldri får klarhet i hva man egentlig er med på. Jeg kommer til å gå nærmere inn på dette i del 5.4 av analysen. Til tross for problemene som oppstod, fant man likevel relativt fort frem til en løsning alle kunne leve med.

---

<sup>22</sup><http://www.statsbygg.no/Utviklingsprosjekter/Fornebu/>

Da løsningen for den tekniske infrastrukturen var på plass, ble det fort klart at Bærum også ønsket betydelige bidrag for å dekke inn kostnadene til den sosiale infrastrukturen. Etter litt betenkningstid var det på det rene at verken Oslo kommune eller Statsbygg ønsket å være med på noe slikt. De to opprinnelige tomteeierne hadde gjort sin del ved å finansiere den tekniske infrastrukturen og stod nå fritt til å selge sine tomter. Det interessante er jo at både Oslo kommune og Staten opererte som private aktører, og ikke offentlige myndigheter med politiske visjoner og mål, gjennom prosessen. Det var ikke regionale eller samfunnsmessige oppgaver som stod i fokus. Riktignok tok de ansvar for å rydde opp på tomtene, men det var jo også de som hadde eid dem da flyplassen lå der og forurenset. Når alt kommer til alt gikk partene inn for å hjelpe til med den tekniske infrastrukturen for å få mulighet til å få solgt unna så fort som mulig, noe som er rasjonelt ut fra hver enkelt parts økonomiske ståsted. Om det er til det beste for samfunnet eller med hensyn til helhetlig planlegging, er et annet spørsmål.

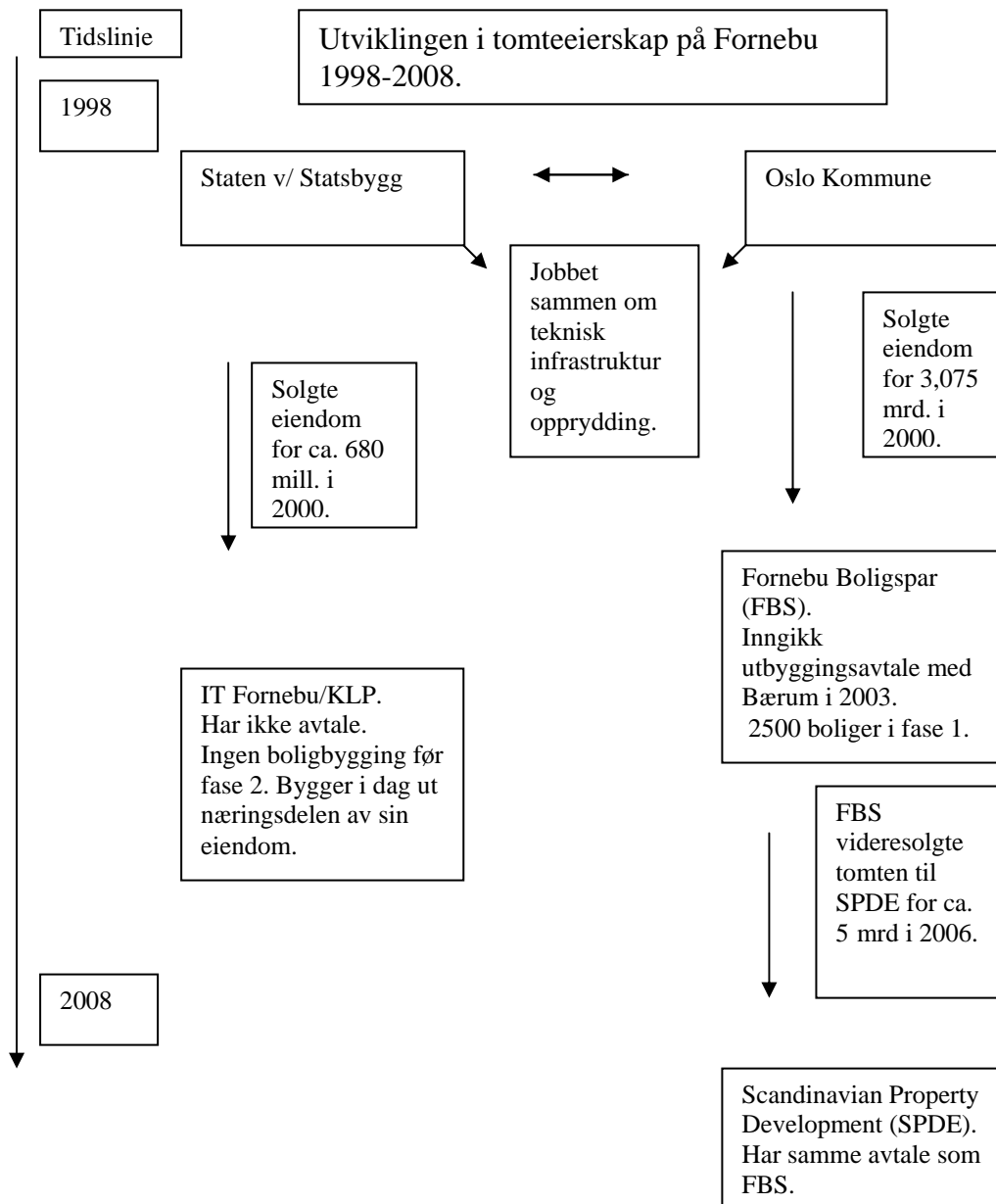
Tomtene skulle selges til markedspris etter takst fra eksternt takstmann. Det finnes ingen muligheter for å selge billig fordi salgene må være i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte og avhendingsreglene for offentlig salg. Man har derfor ikke mulighet til å tilrettelegge for billige tomter ved å selge disse under markedspris (KRD 2006). Dessuten ønsket tomteeierne nok å maksimere profitten sin, så det hadde neppe vært aktuelt å selge billig uansett. Staten solgte sine eiendommer til flere aktører, men viktigst er IT Fornebu, som kjøpte store næringsarealer og et betydelig antall boligtomter. Også andre, mindre aktører kjøpte tomter det vil bli utviklet boliger på, men disse vil jeg ikke diskutere i oppgaven. Oslo kommune solgte som nevnt tidligere hoveddelen av sine tomter til Fornebu Boligspare for rundt 3 milliarder kroner. Når disse salgene var gjennomført, hadde man kommet frem til det stadiet i Fornebu-utbyggingen som jeg vil fokusere på i resten av oppgaven. Nemlig det som gjelder boligbygging, offentlig-privat samarbeid og rammene som styrer byplanleggingen.

Selv om det aldri fantes noen reell utbyggingsavtale for den tekniske infrastrukturen, hadde Bærum kommunens allerede på dette tidspunktet gitt signaler på hvordan ting skulle gjøres på Fornebu. Kommunens makt i forhold til rekkefølgebestemmelsene er absolutt, og det var noe tomteeierne på Fornebu hadde fått føle konsekvensene av. Dette var noe kommunens neste motparter også ville bli smertelig klar over senere.

Det har vært en kompleks situasjon på Fornebu, med mange involverte aktører i forhold til tomteeierskap, salg, oppgavefordeling og utbygging. For å gi et bilde av utviklingen, har jeg laget en oversiktsfigur (se figur 4) som danner bakgrunn for diskusjonen av oppgavens problemstillinger. En rekke mindre overdragelser har også funnet sted, men

disse er ikke relevante for diskusjonen i oppgaven og er derfor utelatt fra figuren. Fornebu Boligspær har for eksempel kjøpt tomter av Statsbygg, og denne overdragelsen er utelatt fra figuren.

Figur 4. Sentrale tomteoverdragelser og utviklingskoalisjoner på Fornebu i perioden 1998-2008.



Figur 4 er laget av Christian Trender (2008) med informasjon fra: [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)<sup>23</sup>, [www.fornebu.boligspær.no](http://www.fornebu.boligspær.no), [www.statsbygg.no](http://www.statsbygg.no)<sup>24</sup>.

<sup>23</sup><http://www.regjeringen.no/nr/dep/fad/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/19992000/Stprp-nr-35-1999-2000-/5.html?id=284481>

<sup>24</sup> <http://www.statsbygg.no/Utviklingsprosjekter/Fornebu/>

### **5.3 Bærum kommune og Fornebu Boligspær – veien mot en utbyggingsavtale**

Fornebu Boligspær (FBS) var klar over at Bærum kommune kunne komme til å kreve bidrag til sosial infrastruktur når de kjøpte tomtene på Fornebu. Dette var de blitt informert om av Oslo kommune, og man hadde blitt innrømmet en tomterabatt på grunn av dette. Det vil si at de fikk tomtene noe billigere, som resultat av at tomtens reelle verdi var lavere når det kom til å medføre ekstra kostnader å utvikle den. FBS er den aktøren som har kjøpt opp den desidert største andelen av boligtomter på Fornebu, og er derfor den viktigste aktøren med hensyn til boligbygging på området. Eierne av FBS sitt område er i dag Scandinavian Property Development ASA (SPDE), men siden det var FBS som forhandlet med Bærum om utbyggingsavtale vil jeg i hovedsak referere til dem i.

Det var en uvanlig situasjon da FBS og Bærum kommune i 2003 satte seg ned og begynte å diskutere momentene som skulle være med i en utbyggingsavtale. For det første var det spesielt at de forhenværende tomteeierne allerede hadde oppført den tekniske infrastrukturen. For det andre var det kanskje enda mer uvanlig at partene diskuterte en utbyggingsavtale som gjaldt sosial infrastruktur. Denne typen avtaler hadde ikke tidligere vært brukt i Norge og var derfor vanskelig å akseptere for utbyggerne. Riktignok var det en del kommuner som hadde krevd uvanlige ytelser fra utbyggerne tidligere, men at utbygger skulle bidra til en stor andel av utgiftene i forbindelse med bygging av skoler, barnehager, grendehus og eldreboliger var nytt. Bærum hadde regnet på dette og kunne vise til sine utregninger når de skulle forsvare sine krav overfor FBS. FBS ønsket likevel ikke å gå med på slike krav uten videre og fikk i 2001 konsulentfirmaet Econ<sup>25</sup> til å komme med en ”motrapport” som til en viss grad undergravde Bærums utregninger. Rapporten slo fast at Bærum i mindre grad enn hva de selv hevdet ville slite økonomisk ved Fornebu-utbyggingen. Dette ble tilbakevist fra Bærums side, og kommunen ble stående på de kravene til sosial infrastruktur som de opprinnelig hadde satt.

I likhet med situasjonen mellom Bærum og de tidligere tomteeierne, ble det tidlig klart for FBS at kommunens reguleringsmakt ville gjøre det vanskelig å komme utenom kommunens krav. Bærum hadde gjort det klart at ingen boligbygging skulle finne sted før alle såkalte rekkefølgekritiske anlegg var på plass, og dette var ikke noe man ville forhandle om.

---

<sup>25</sup> Econ Pöyry er den nordiske grenen av det globale og konsulent- og engineeringselskapet Pöyry Plc, som opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk”. Bedriften leverer forskning, analyser og rådgivningstjenester til en rekke bransjer over hele verden. [www.econ.no](http://www.econ.no)

”Rekkefølgekritiske” anlegg er i denne sammenheng først og fremst skoler, barnehager, eldreboliger og grendehus. Annen sosial infrastruktur som for eksempel kirker, kunne man slippe unna i første omgang (Avtale gjennomføringsplan 2005).

FBS var i en situasjon der de hadde investert 3 milliarder kroner i boligtomter, og da er man avhengig av å komme så fort så mulig i gang med utbyggingen for ikke å havne i økonomisk ulage. Dette var noe de var høyst klar over og så konsekvensene av i FBS, og informanten jeg intervjuet derfra var tydelig med hensyn til hvordan de hadde opplevd dette.

”I 2003 priser kalkulerte kommunen dette (kostnader til sosial infrastruktur, min merknad) til 2,3 mrd i investeringer. Så sier de at deres investeringsbudsjett ikke har rom for investeringer i den investeringsstørrelsen, med mindre utbyggingen går over 30 år, eller noe sånt. Og det er jo et effektivt pressmiddel overfor utbygger som har kjøpt tomt og ligger ute med tomtefinansiering, og som i prinsippet ønsker å bygge ut over 10 år da”. (Intervju med FBS/SPDE 25.09.2008)

Forhandlingene mellom Bærum og FBS bød på problemer og dårlig samarbeid over lang tid, noe som førte til at utbyggingsstarten ble skjøvet fremover i tid. En utbyggingsavtale ble til slutt godtatt av begge parter og innebar da at FBS skulle bidra med 1622 kroner per kvadratmeter boligareal, som blir ferdigstilt, til sosial infrastruktur. Dette beløpet indeksreguleres og vil derfor bli noe høyere over tid. Det var i utgangspunktet slik at FBS skulle påta seg 50 % av kommunens utgifter til sosial infrastruktur. I tillegg til dette beløpet, ble man enige om at Bærum kommune vederlagsfritt skulle få tomter til boliger med sosial boligprofil, noe jeg vil ta for meg senere. I tillegg til utbyggingsavtalen ble det fremforhandlet en gjennomføringsavtale, som var klar høsten 2004. Og etter dette kunne man sette i gang byggingen av de første boligene. FBS var i en spesielt sårbar forhandlingsposisjon over for Bærum kommune fordi de bare satt på boligtomter. De var rett og slett helt avhengige av å få på plass en avtale for å få satt i gang utbygging overhodet.

Dette var den rake motsetningen til situasjonen IT Fornebu (ITF) var i. ITF hadde kjøpt tomter på 316 dekar for 668 millioner av Statsbygg i 2000<sup>26</sup>. Dette var primært næringstomter, men de har tomter til 500 boliger i tillegg til disse. Det betydde at de valgte å fokusere på utvikling av næringseiendom i startfasen. Næringseiendommene kunne utvikles uten utbyggingsavtale med kommunen og var ikke rammet av rekkefølgebestemmelsene. ITF, som også hadde gått rundene med Bærum kommune i forhold til å bidra til sosial infrastruktur, hadde derfor muligheten til å takke nei. For de hadde tid til å skyve

---

<sup>26</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fad/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/19992000/Stprp-nr-35-1999-2000-/9.html?id=284551>



boligbyggingen fram i tid. Dette førte til at det bare var FBS som endte opp med en utbyggingsavtale med Bærum kommune, og det er derfor bare de som har muligheten til å bygge boliger i den såkalte fase 1. Utbyggingsavtalen er en rammeavtale som gir FBS rett til å oppføre de ca. 2500 første boligene på Fornebu i den hastigheten de finner mest hensiktsmessig. Bærum kommune har på sin side bundet seg til å oppføre de rekkefølgekritiske anlegg som er nødvendig for denne fasen, i det tempo boligbyggingen krever. Disse anleggene skal stå klare til bruk når folk flytter inn i de nye boligene. Bærum har påtatt seg en risiko i forhold til dette fordi FBS kan utstette boligbyggingen etter at en eventuell skole er oppført. Resultatet blir da at kommunen kan bli sittende med overkapasitet på denne typen infrastruktur. Som et resultat av dette har Bærum kommune bestemt seg for å utsette byggingen av flere grendehus, på grunn av den i dag tilnærmet fraværende boligbyggingen (Aftenposten 04.09.2008).

Jeg har nå gått igjennom de formelle sidene ved utbyggingsavtalene på Fornebu. Dette er viktig å ha som bakteppe for den neste delen av oppgaven. Det er flere sider ved forhandlingene og utarbeidelsen av avtalene som er interessante, og som jeg vil diskutere nærmere.

#### ***5.4 Samarbeid og oppgaveløsning - forhandlingsplanlegging på Fornebu***

Samarbeidet mellom Bærum kommune og de private aktørene på Fornebu har vært preget av både konflikt og fremgang. I denne delen vil jeg diskutere viktige sider ved disse samarbeidsprosessene og forholdet mellom de ulike partene, ved hjelp av teorien om forhandlingsplanlegging. Som jeg var inne på tidligere i oppgaven, kom det som en overraskelse på utbyggerne og tomteeierne at Bærum stilte så store krav til finansielle ytelser. Likevel aksepterte de tyngste aktørene at det ikke var noen vei utenom og at det ikke ville være særlig fruktbart å motarbeide kommunen. Det har tatt lang tid å få på plass gode løsninger, og tonen partene imellom har tidvis vært svært amper. Hvordan denne prosessen utartet seg i praksis vil jeg ta for meg videre.

FBS var helt avhengig av å få satt i gang boligbygging på sine delområder så fort som mulig, fordi de ikke hadde mulighet til å utvikle næring som substitutt. Men for å få til dette, var de helt avhengig av klarsignal fra kommunen. Ser man på Jensens (2000) modell for forhandlingsplanlegging, presentert i kapittel 2.6, går det fram at det er viktig med gjensidig avhengighet mellom partene for å få på plass konstruktive løsninger, men ting kan tyde på at en del av forutsetningene for dette manglet på Fornebu. ITF var jo tidlig klare på at de ikke

var avhengig av å få bygget ut boliger i det hele tatt. De ville heller utvikle næring som ikke ville medføre finansieringsansvar i forhold til kommunen. Her fantes det altså ikke noe gjensidig avhengighet. For FBS derimot var det annerledes. De var nødt til å komme i gang. I løpet av forhandlingene mellom dem og Bærum kommune kom det etter hvert frem en del ting som kan tyde på at kommunen i mindre grad var avhengig av FBS enn omvendt. Det var klart at kommunen trengte midler til sosial infrastruktur, men det var bare hvis utbyggingen skulle gå over en kort tidsperiode slik FBS ønsket. Kommunen kunne jo, i alle fall i teorien, sitte på gjerdet å styre utbyggingen over mange flere år, i henhold til hva de mente kommuneøkonomien kunne bære. Informanten fra FBS opplevde også situasjonen som at kommunen hadde all tid i verden.

”Og dette er jo brukt kynisk som pressmiddel fra kommunens del, men det enkleste for kommunen er å lene seg tilbake å si, Nei dette haster jo ikke, reguleringen av området må gå sin gang, det må ta sin tid, kommunen må ha økonomi for å gjøre en forvarlig utbygging osv.”. (Intervju med FBS/SPDE 25.09.2008).

Om kommunen i virkeligheten har følt et så lite press på å få utviklet boligutbyggingen på Fornebu er vanskelig å si, men presset de la på FBS ved å kommunisere en slik holdning virket uansett. Den gjensidige avhengigheten manglet, og kommunens forhandlingsposisjon gjorde det mulig å få på plass en utbyggingsavtale fordi motparten ikke hadde noe valg. Kommunens motparter innså akkurat det Jensen (2000) har trukket frem som viktig, man må søke å realisere egne mål gjennom å realisere andres samtidig. I alle fall ser det ut til å ha vært en uungåelig situasjon for Bærum kommunes motparter. Selv om FBS innså at de måtte møte kommunens krav om utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur, skulle det vise seg at selve fremforhandlingen av denne også skulle by på problemer. En ting er at Bærum kommunes krav viste seg å være innenfor hva loven tillot, en annen er hvordan disse kravene likevel oppfattes av utbyggeren. Kravene ble i stor grad oppfattet som svært urettmessige fordi de gikk så langt utover hva som var vanlig, og dette skapte raskt turbulens mellom partene. Det oppstod en situasjon der FBS og Bærum hadde store problemer med bli enige om innholdet i avtalen, og det var flere grunner til dette.

I teorikapittelet nevnte jeg viktigheten av at kommunene sitter på tilstrekkelig med kompetanse for å utarbeide gode avtaler. Dette er en kompetanse flere og flere har i dag, og man skulle tro at Bærum kommune med den erfaringen de har på området skulle være godt skikket til å utarbeide og forhandle fram utbyggingsavtaler. FBS opplevde det derimot helt annerledes, de hevder at kommunen ikke hadde satt tilstrekkelig med ressurser inn i prosessen

og at det skapte en svært langtekkelig forhandlingsprosess. Den private aktøren hevder at det var ”rått parti” rundt forhandlingsbordet, der *”en stakkars kommunaldirektør, med en advokat, riktignok, som nok ikke var på høyden faglig”* (Intervju med FBS/SPDE 25.09.2008) gjorde det vanskelig å bli enige. Det er interessant å se at FBS på den ene siden er tydelige på at kommunen er en heller ”stakkarslig” og underlegen motpart, samtidig som det ikke er tvil om at de lot seg presse og måtte akseptere de fleste av kommunens vilkår. I tillegg opplevde FBS at de stadig ble beskyldt for å ”mele sin egen kake” når de kom med forslag til elementer i avtalen. Dette kan tyde på at det fantes et manglende tillitsforhold mellom partene, og det er ikke noe godt utgangspunkt for et fruktbart samarbeid. I en situasjon der partene hele tiden motarbeider hverandre, i stedet for å være løsningsorienterte, er det fort gjort at vinn/vinn-aspektet ved forhandlingsplanleggingen forsvinner og at alle taper.

Kommunen kom med forslag til avtaler som var ”åpne i endene”. Dette innebærer at motparten vet hva den skal være med på å finansiere, men at den ikke vet hva slags kostnader det vil innebære. Bærum gjorde dette både i forhold til Statsbygg og i forhold til FBS. FBS mener slike avtaler i utgangspunktet er uakseptable fordi man ikke vet hva slags kostnader man binder seg til, mens kommunen på sin side hevder å ha gode erfaringer med slike avtaler sett at det eksisterer et tillitsforhold til motparten. *”Bærum kommune har ikke hatt tillitt til FBS. Den tapte vi for lenge siden. Den var jo råtnet på rot”*. (Intervju med politikerens 16.10.2008). Utsagnet fra den sentrale politikerens fjerner all tvil om at manglende tillitsforhold gjorde det vanskelig å forhandle frem utbyggingsavtalen med FBS. Hva som har vært hovedgrunnen til at det har oppstått så store gnisninger akkurat på Fornebu når det gjelder utbyggingsavtalene, er vanskelig å si, og det er vanskelig å avgjøre hvem eller hva som er ”skyld” i problemene. På den ene siden hadde Bærum et problem i og med at deres brede, men da lovlige, krav i stor grad ble motarbeidet av utbyggerbransjen, av media og etter hvert også politisk. De som i utgangspunktet skulle være kommunens samarbeidspartnere på Fornebu, ble til en stor grad motparter. Partene motarbeidet hverandre mer enn de var løsningsorienterte. Dette kan kanskje sies å ha vært uklokt av utbyggerne. De kunne i større grad ha akseptert kommunens krav med en gang i og med at kommunen bestemmer og har det siste ordet. På den andre siden har nok tomteeierne og utbyggerne opplevd mye frustrasjon på grunn av måten kommunen har gått fram. Både informantene fra FBS, IT Fornebu og Statsbygg har oppfattet kommunen som uryddige og vanskelige. Dette har kommet klart frem under intervjuene med de ulike motpartene til Bærum kommune og illustreres godt av dette utsagnet:

”Det er også typisk, ikke sant, Bærum kommune sier på en måte at alle andre er slemme, og det har de vært flinke til på en måte, men det er jo et tankekors at Bærum kommune er den eneste aktøren som har vært der kontinuerlig hele tiden. Det er ingen som har fått det til å gå greit med Bærum kommune. Verken Staten, Oslo kommune, den ene utbyggeren eller den andre utbyggeren. Ingen har fått det til, så ett eller annet er det som de ikke er flinke på, det kan man ta som utgangspunkt da”. (Informant IT Fornebu 14.10.2008)

Det var nok vanskelig for utbyggerne å forstå hvorfor Bærum hadde så store behov for tilskudd til sosial infrastruktur i sine utbyggingsavtaler, når andre presskommuner klarte seg uten. I tillegg var jo mye av den tekniske infrastrukturen betalt av de opprinnelige tomteeierne, noe som medførte at kommunen er uvanlig godt dekket av subsidier fra andre parter. Bærum kommunes argument har vært at det er spesielt dyrt å bygge på Fornebu fordi området i utgangspunktet var fullstendig blottet for infrastruktur. Dette er ikke noe dårlig argument, men det kan likevel ha blitt opplevd som tynt fra utbyggernes side og derfor ha medført mistillit og uenighet.

I tillegg til at kravene fra kommunen var store, var det også problemer når det gjelder hvordan utbyggerne opplevde Bærum som forhandlingspartner. *”Når du hele tiden kaster inn noe nytt stort noe, noe nytt stort noe så tror du jo heller ikke noe på motparten din”* (Informant ITF 14.10.2008). Dette utsagnet gir liten tvil om at det manglet tillit også her, noe som bidro til at ITF ikke inngikk noen avtale med kommunen. Utsagnet beskriver også en situasjon der ITF opplever kommunen som uforutsigbar og det nye lovverket om utbyggingsavtaler ble i stor grad konstruert for å unngå dette. At Bærum likevel fikk igjennom så store krav i forhold til utbyggingen av fase 1, til tross for dårlig forhold til de andre partene, kan virke utrolig. Men som Sunde & Medby (2004) sier, vil kommunens forhandlingsposisjon avhenge av det enkelte områdes attraktivitet. Fornebu oppfyller alle kravene i forhold til dette, og derfor har Bærum hatt mulighet til å stille langt større krav enn hva som har vært vanlig og likevel få en av de største partene på Fornebu med på det. En slik holdning fra kommunens side ville sikkert ikke vært mulig om det ikke hadde vært for at Fornebu ligger ved fjorden i et pressområde, der prisnivået har vært så høyt at tomteeiere og utbyggere har vært villige til å strekke seg langt for å få fortgang i reguleringsarbeidet kommunen styrer.

En annen grunn til at det har vært tidkrevende å få til konstruktive samarbeid mellom en del av partene på Fornebu kan ha med kultur å gjøre. Det er ting som kan tyde på at samarbeidsproblemene på Fornebu har sammenheng med at de ulike partenes kulturelle ståsted er så vidt forskjellig, at det er vanskelig enten å forstå eller å akseptere motpartens

krav og argumenter. Her bruker jeg en definisjon av kultur som dreier seg om ulike ståsteder og holdninger i forhold til samfunnsbygging, politikk og økonomi (Dicken 2003).

I en offentlig-offentlig eller en privat-privat samarbeidssituasjon har partene ofte større likhet i forhold til målsettinger for prosjekter, man har større forståelse for hvilke behov motparten har og hvorfor de har det. I alle fall var denne typen forståelse en mangelvare på Fornebu. I intervjuene kom det fram at en privat utbygger opplevde det som vanskeligere å samarbeide med Bærum kommune sammenlignet med kommersielle aktører, nettopp på grunn av at man kommer fra forskjellige kulturer. En annen aktør påpeker lignende problemer de hadde under diskusjoner med kommunen ”....*det er to helt forskjellige verdener. De argumenterer på en måte jeg ikke helt skjønner. Og motsatt de forstår ikke våre argumenter, så det er ikke lett altså*” (Informant FBS 25.09.2008).

Hovedproblemet er, slik jeg oppfatter det, at man ikke forstår hverandres hensikter, og at dette undergraver tilliten i samarbeidet. Det offentlige har som oppgave å drive samfunnsbygging innenfor de økonomiske rammene de har, mens det oftest er slik at en utbygger tenker på profittmaksimering. Disse to utgangspunktene oppfattes ofte på en slik måte at de går på bekostning av hverandre, og det er derfor store gap mellom hva partene ønsker. Fra økonomisk geografi er det en kjent problemstilling at samarbeid mellom private aktører fra ulike kulturer i en globalisert verden kan skape problemer (Dicken 2003) og mine intervjuer med aktørene på Fornebu tyder på at lignende kulturelle forskjeller kan skape utfordringer også på lokalt nivå mellom offentlige og private aktører. En av grunnene kan ligge i de ulike faglige diskursene i kommunesektoren og eiendomsbransjen på grunn av ulik faglig bakgrunn. Dickens (2003:126) hevder, nemlig at en felles kultur eller felles oppfatninger av symboler og mål hos medlemmene i samfunnet vil være viktig for å få til konstruktive samarbeid mellom ulike parter. Er ikke en slik forståelse tilstede vil det kunne skape konflikt og mangel på felles løsningsorientering, eller mangel på tillit, noe det i stor grad har vært et problem på Fornebu.

Da FBS inngikk utbyggingsavtalen med Bærum kommune, var det som jeg har beskrevet fordi man ønsket fortgang og mulighet for en rask utbyggingstakt. Dette, i tillegg til forutsigbarhet i forhold til kommunen når det gjelder reguleringsarbeidet og saksbehandling, er helt fundamentale sider ved utbyggingsavtalene. Den private aktøren får disse motytelsene fra kommunen, i alle fall i teorien. Bærum har en urokkelig plikt til å oppføre de rekkefølgekritiske anlegg som boligbyggingen til FBS måtte generere. Dette er det ingen vei utenom. Men når det gjelder saksbehandling og reguleringsarbeid, kan det synes som om avtalene ikke helt har levd opp til de forventningene FBS hadde ved avtaleinngåelsen.

Informanten fra FBS/SPDE forteller at de opplever at kapasiteten til kommunen også på dette punktet har vært og er for dårlig. De hevder saksbehandlingen tar lenger tid enn normalt og at kommunen bruker tid på uviktige problemstillinger fremfor å skape den forutsigbarheten utbyggeren har behov for. Dette førte til ytterligere forsinkelser og lavere utbyggingstakt enn det utbygger hadde forventninger om og må kunne sies å ha vært nok et problem i samarbeidet mellom de to partene. Om det tar lenger tid å saksbehandle enkeltområdene på Fornebu enn andre steder, har jeg ikke grunnlag for å si noe om, men FBS' uttalelse gir uansett hva den er basert på et bilde av at partene fortsatt ikke har et godt forhold selv etter syv års samarbeid. Og det er viktig å huske på at dette samarbeidet vil fortsette i mange år fremover, noe som vil kunne fortsette å gi store utfordringer i fremtiden. Problemstillingene jeg har tatt for meg i denne delen gjelder perioden fra 2001 og fram til i dag (2008), og bare 161 av over 6.000 boliger står ferdig (Informant FBS/SPDE 25.09.2008).

Harvey (1989) og Mayer (2007) er begge kritiske til at private "tar over" byutviklingen, og en del av denne skepsisen er forbundet med en frykt for at utbyggerne får store motytelser fra det offentlige på bekostning av samfunnets beste. Det er flere eksempler på hva slike motytelser kan være. Også Røsnes (2005) hevder at omfattende krav fra kommunen vil medføre motkrav fra utbyggeren. De private kan få presset gjennom omregulering av områder slik at planleggingen i større grad tar hensyn til profittmaksimering enn å skape gode miljøer. Det kan dreie seg om å bygge høyere og tettere enn hva kommunen i utgangspunktet hadde tenkt og lignende. Det kan også være at utbyggere får "kjøpe seg rundt" retningslinjer som opprinnelig var utarbeidet for et område. Dette har vært en av de mest fremtredende kritiske argumentene mot dagens situasjon, som for en stor del preges av offentlig-private samarbeid innen byutviklingen, der de private aktørene står for det meste av den konkrete byplanleggingen. Jeg ønsket å undersøke i hvilken grad dette har hatt betydning på Fornebu.

Det viste seg raskt at det ikke har vært gjort store endringer i forhold til Kommunedelplan 2 (1999), som Bærum kommune la til grunn for Fornebu-utviklingen. Kommunen har vært sterkt involvert hele veien, og det har i liten grad blitt gjort endringer med hensyn til byggehøyder og arealutnyttelse. I grunnen er det bare økningen fra 5000 til 6000 + boliger som har gjort at arealutnyttelsen i dag er høyere enn hva kommunen opprinnelig hadde planlagt. Men denne økningen kom i stor grad som et resultat av en innsigelse fra Statsbygg til Miljøverndepartementet og hadde ikke sammenheng med de nåværende utbyggerne. Noen forhandlinger i forhold til plassering av noen boliger har forekommet, men det er ingenting som tilsier at de FBS har fått noen særlige fordeler, i

forhold til den helhetlige utviklingen av Fornebu, som følge av utbyggingsavtalen de har med Bærum kommune. Statsbygg opererte som en privat aktør for staten, og staten kom med krav om høyere arealutnyttelse enn kommunen hadde lagt til grunn. Så den parten som i størst grad har rokket ved kommunens opprinnelige plan, er en annen offentlig aktør og ikke noen privat (men som i denne sammenheng kan sies å ha operert privat). Dette er ikke direkte relevant for oppgavens problemstilling som i all hovedsak tar for seg offentlig-private samarbeid knyttet til boligbygging, og jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på dette.

Det var opprinnelig tilrettelagt for uvanlig store grøntarealer på Fornebu, i forhold til antallet kvadratmeter bolig som skal bygges. Dette har medført at man fortsatt har god dekning for dette selv etter at boligantallet ble økt, og det vil derfor neppe oppstå negative ringvirkninger på grunn av dette (Kommunedelplan 2 Fornebu 1999). På bakgrunn av mine analyser vil jeg hevde at det i stor grad har vært en overordnet og helhetlig planlegging av Fornebu, i motsetning til hva det kan hevdes at det var på Aker brygge på 1980-tallet slik Røsnes beskriver det (2005). Her ser det ut til at Bærum kommune har gjort en god jobb. Problemet har i større grad vist seg å være å få satt planen ut i livet.

Private og offentlige aktører har ulike hensyn å ta med tanke på samfunnsbygging og økonomi. Dette er faktorer som i stor grad har skapt situasjonen jeg til nå har diskutert. Videre vil jeg ta for meg hva slags konsekvenser det har at private står for boligbyggingen og hva slags resultater dette vil gi på Fornebu.



Et representativt bilde av Fornebu 10 år etter at flyplassen ble lagt ned.  
Foto: Christian Trender 14.01.2009.

### **5.5 Konsekvenser av en markedsdrevet byutvikling på Fornebu**

Kritikken mot at det offentlige i stor grad har trukket seg tilbake fra byplanleggingen har som nevnt, vært nokså stor. Harvey (1989) og Graham & Marvin (2001) tar til orde for at når private aktører tar over byutviklingen, kan det gå på bekostning av mangfoldet. Det fører til segregasjon, urettferdig fordeling av goder osv. I denne delen av oppgaven vil jeg undersøke i hvilken grad dette kan sies å gjelde for utviklingen av og situasjonen på Fornebu.

Det er lett å forstå hvorfor så mange er kritiske til en privatstyrt byutvikling. Private aktører har oftest ett mål for øye, og det er å tjene penger. Det vil derfor i liten grad lønne seg å bygge billige boliger for lavere sosioøkonomiske lag. Det er mer penger å hente hos befolkningen i middelklassen og oppover. I og med at det enda bare er FBS/SPDE som i særlig grad utvikler boliger på Fornebu, vil det bare bli denne aktørens posisjon jeg vil diskutere. I tillegg vil jeg trekke inn Bærum kommunes politikk og planer for de boligene de selv skal få bygget. ITF har fortsatt mange år igjen før de i det hele tatt behøver å tenke på boligbygging og er derfor ikke interessante i denne sammenhengen. Konsekvenser av en eventuell sosioøkonomisk segregasjon vil jeg imidlertid ikke ta for meg. Jeg vil bare diskutere om en slik situasjon vil kunne oppstå på Fornebu eller ikke.

Allerede når man ser på prospektene fra SPDE, er det klart at leilighetene og husene de bygger på Fornebu ikke vil bli tilgjengelige for gjennomsnittet i befolkningen. Prisnivået er svært høyt. I noen av prosjektene snakker man om rundt 60 000 kroner per kvadratmeter. Jeg konfronterte informanten i SPDE med dette og spurte hva slags type hensyn de hadde gjort i forhold til den sosioøkonomiske sammensetningen i deres delområder. Holdningen var i stor grad slik jeg kunne forvente ut fra teorien på området. Jeg ble fortalt at FBS/SPDE hadde fått utført undersøkelser i forhold til hva slags type marked de ville kunne rette seg mot på Fornebu. De la noen kriterier til grunn og fikk gjennomført en såkalt "sosioraster" av nærområdene hvor man tenkte seg at tilflytterne ville komme fra. Fornebu ligger som kjent i et av Norges mest velstående geografiske områder, og undersøkelsen viste da også at det befolkningssegmentet man fant det mest sannsynlig at ville flytte til Fornebu var typiske høyrevelgere fra middelklassen og med høy utdanning. Erfaringsmessig mente SPDE/FBS at disse søkte nye, effektive og moderne boliger. Dette medførte at de har planlagt boligene slik man ser i dag.

"Vi har nok konstatert at vi henvender oss til den øvre delen av boligmarkedet, ja. Men som også er det største markedet i Bærum, Oslo-vest, da. Og det blir nok få billigboliger, for å si det sånn". (Intervju med FBS/SPDE 25.09.2008)



Den privatstyrte boligbyggingen på Fornebu er altså med på å opprettholde den sosioøkonomiske ”segregasjonen” som allerede finnes i nærområdene. Men det betyr ikke nødvendigvis at boligbyggingen SPDE utfører innebærer en eskalering av denne typen segregasjon. Ifølge Nordahl et. al. (2007) er nettopp dette den markedsdrevne boligbyggingens største utfordring. Markedet er i liten grad i stand til å produsere boliger til lavinntektsgrupper på egenhånd, og som jeg nettopp har beskrevet, blir denne generelle trenden bekreftet av fokusgruppene, som markedsanalysene baserte seg på, for boligbyggingen på Fornebu. Flere informanter, både kommunale og fra Statsbygg, uttalte at de skulle ønske den sosiale samvittigheten til utbyggerne i større grad var synlig i boligbyggingen, og at det i større grad ble lagt til rette for en mangfoldig befolkning slik kommunen har ytret ønske om.

De institusjonelle rammene som ligger til grunn for det norske sosialdemokratiet, har gjort det mulig for det offentlige å påvirke befolkningssammensetningen på Fornebu. Institusjonene, slik de har blitt definert av Pierre (1999) har en modererende effekt på den rene markedsliberalistiske holdningen til utbyggeren, og jeg vil forklare hvordan. I forbindelse med at boligantallet på Fornebu økte fra 5000 til 6000 enheter, fikk man lagt inn en klausul som dreier seg om at et visst antall av disse skal bygges med såkalt sosial boligprofil.

Denne satsningen må ses i Bærum kommunes overordnede strategi, som ble vedtatt i 1998. Denne har som mål å tilse at det legges til rette for en heterogen befolkning i kommunen og at dette i stor grad skal gjøres ved hjelp av utbyggingsavtaler (Sunde og Medby 2004). Boliger med sosial profil må ikke forveksles med rene sosialboliger, selv om noen slike også vil kunne komme. Målgruppen er i hovedsak unge mennesker i etableringsfasen, sosialt og økonomisk vanskeligstilte, og det som av Sunde og Medby (2004) betegnes som normal- og lavinntektsgrupper. Sistnevnte gjelder de som utfører samfunnsmessig viktige oppgaver, men som tjener relativt lite, for eksempel sykepleiere og lærere. Dette er et godt eksempel på planlegging slik det ble definert av Taylor (1998) (se kapittel 2.4). Ved hjelp av en målrettet planlegging kan man justere utviklingen i forhold til hvordan det ville ha vært uten planlegging. Når det gjelder Fornebu viser studien at man ønsket å justere målgruppen for boligbyggingen.

I utgangspunktet skulle det legges til rette for 1250 slike boliger, altså en betydelig andel av den totale utbyggingen på området, men dette har blitt redusert noe over tid. Kommunen satt altså på virkemidler til å påvirke befolkningssammensetningen, selv i en

utbygging dominert og drevet av private aktører. Og selv om det kanskje er underkommunisert, er det faktisk slik at det er flere kommuner som har brukt utbyggingsavtaler til boligpolitiske formål enn for å finansiere sosial infrastruktur (Sunde og Medby 2004). Riktignok har jeg fått opplyst fra informanter at SPDE, som var svært negative til disse boligene med sosial profil, i stor grad fikk presset antallet enheter nedover. Dette bekrefter at forhandlingene på Fornebu i stor grad speiler det Crook et. al. (2002) har observert i England.

Slik kommenterte informanten fra SPDE situasjonen da det ble klart at kommunen ønsket 1250 billige utleieboliger: ”[...]da ble vi litt sånn skeptiske til å få inn sosiale kasus og sosial klienter og sånt noe. Og så ble enden på visa at antall boliger ble redusert fra 1250 til 444[...]” (Intervju med FBS/PSDE 25.09.2008). I gjennomføringsavtalen mellom partene går det frem at 403 av de opprinnelige 1250 boligene frigis av Bærum kommune og at disse da inngår i grunneierens ordinære boligvolum (Avtale om gjennomføringsplan 2005). Dette er også et tegn på at utbyggeren til en viss grad fikk gjennomslag for sine synspunkter på dette området. Det kan argumenteres for at dette var en motytelse på linje med det jeg diskuterte tidligere i oppgaven, men eierskapssituasjonen gjorde at en forhandling om dette var naturlig. Bærum har nemlig fått rabatterte tomter av SPDE til utbyggingen av disse boligene, noe som har gitt den private aktøren et godt utgangspunkt for forhandlingene. I realiteten er det likevel slik at Bærum får lagt til rette for et større mangfold på Fornebu enn det som hadde vært tilfelle hvis det bare hadde vært private interesser som styrte.

Det er likevel noen momenter ved byggingen av boliger med sosial profil som er viktige å se nærmere på. Bærum kommune skal nemlig stå for byggingen av flere boliger enn de 444 utleieleilighetene. Kommunen skal også bygge rundt 400 boliger for det åpne markedet, og disse skal finansiere den sosiale boligprofilen. Det er forståelig at kommunen trenger midler til en slik satsning, men det er likevel interessant å se nærmere på hvordan midlene genereres. Ifølge politikerene jeg intervjuet (16.10.2008) vil disse boligene i stor grad rettes mot de samme befolkningssegmentene som SPDE bygger for. Altså videreføres den sosioøkonomiske segregasjonen de private aktørene opprettholder i nær halvparten av boligene kommunen bygger. Så man får se det slik at det offentlige fortsatt sitter på virkemidler som påvirker befolkningssammensetningen i store utbyggingsprosjekter som Fornebu, men at medaljen har en bakside, nemlig at det er vanskelig å få så store volumer av slike boliger som kanskje hadde vært hensiktsmessig, og at de finansieres ved å bygge et tilnærmet likt antall boliger for det åpne markedet.

Hvis de litt over 400 boligene med sosial profil blir en realitet, vil det utgjøre rundt 7 % av boligmassen. Ifølge Sunde og Medby (2004) ser dette ut til å være en høyere prosentandel enn hva som har vært vanlig ved større utbyggingsprosjekter andre steder i landet. Så selv om antallet boliger med sosial profil har blitt dramatisk redusert, ser det ut som at kommunen har klart å få til mer enn hva som har vært vanlig. Jeg spurte også politikeren om Bærum kommune på noen måte hadde lagt press på FBS/SPDE i forhold til hva slags boliger de skulle bygge, men det ble klart at dette hadde ikke kommunen muligheter til.

”Vi har ikke lov til det. Myndighetene har vel faktisk gjennom behandlingen av utbyggingsavtaler sagt at den slags skal kommunen holde seg langt unna. Ikke mene noe om prisen på boliger”. (Intervju med politikeren 16.10.2008).

Kommunen hevder for øvrig at disse boligene, som opprinnelig skulle bygges i fase 2, vil bli fremskyndet til fase 1 på grunn av den vanskelige situasjonen i anleggsbransjen i dag (Politikeren 16.10.2008).

At utbyggerne i større grad bør påta seg et samfunnsansvar og bygge boliger for et bredere markedssegment, er det mange som mener. Utbyggerne argumenterer gjerne med at det ikke er mulig for dem i en situasjon der de er børsnotert og derfor i stor grad er styrt av aksjonærer og krav om høy avkastning (Politikeren 16.10.2008). I utgangspunktet er det mange grunner til at dette er et legitimt argument. For det er i stor grad slik det fungerer i dagens markedsliberalistiske system, enten man liker det eller ikke.

Boligene på Fornebu bærer preg av at de ble planlagt i en markedssituasjon som er svært forskjellig fra den vi har i dag. Det kan se ut som om FBS' strategi om å bygge så dyrt som de har gjort, ikke lenger er det beste i forhold til å tjene penger. Og dette kan en del utbyggere kanskje ta lærdom av. I store prosjekter der det bygges mange boliger over lang tid, vil det ofte være slik at konjunktorene i økonomien endrer seg underveis. Sitter man da med større variasjon i boligmassen man utvikler, vil det kunne bli lettere å selge leiligheter også når det er dårlige tider.

Jeg vil hevde det er problematisk at det offentlige i så stor grad ønsker at det private skal ta ansvar for samfunnsutbyggingen uten at det i større grad legges til rette for det. Det er selvfølgelig et diskusjonsspørsmål hvorvidt boligbyggerne tar ut for stort utbytte av utbyggingsprosjektene og om de i større grad kunne bidratt til en sosialt utjevneende samfunnsutvikling. Men i en situasjon der det offentlige allerede er avhengige av tilskudd fra det private, er det også et spørsmål om ikke de bidrar nok som det er. Hadde man kunnet skape en situasjon der utbyggerne i større grad så seg tjent med å ta et sosialt ansvar, ville

dette kanskje gått av seg selv. Hvordan dette skulle fungere i praksis er vanskelig å si, men det kunne for eksempel tenkes at utbyggerne fikk motytelser fra det offentlige som følge av større satsning på samfunnsmessige gode løsninger. På grunn av de skyhøye kostnadene FBS/SPDE har hatt på Fornebu, kan det rett og slett hende at det ikke finnes marginer for å påta seg større ansvar for samfunnsutbyggingen. Tomten de sitter på i dag var opprinnelig vurdert til mellom 2 og 3 milliarder, mens den etter det ble solgt for 5 milliarder<sup>27</sup>. Det er klart dette påvirker prisnivået på boligene som bygges på deres delområder.

Et siste poeng jeg ønsker å diskutere i forhold til hvem boligene bygges til på Fornebu, gjelder den tidligere nevnte saken om Bærums til sammen 847 boliger. Bærum kommune og FBS/SPDE ble under utarbeidelsen av utbyggingsavtale enige om at;

”Grunneierne forplikter seg til å avstå vederlagsfritt og uten økonomiske heftelser til Bærum kommune de arealer som er nødvendige for gjennomføringen av bilag som vist i Bilag 6 (sosial boligprofil)”. (Avtale mellom Bærum Kommune og FBS A/S 2003).

Dette betyr to ting, det ene er at Bærum kommune får en mye lettere oppgave, enn de private aktørene, med hensyn til å bygge billige boliger i og med at de unngår utgifter til tomt. Det andre er at boligene som blir bygget av FBS/SPDE, trolig blir dyrere som resultat av at Bærum får gratis tomter, selv om disse i utgangspunktet ble kjøpt med rabatt. Når private utbyggere mister inntekt på ett område, er de ofte nødt til å ta det igjen på et annet. Man vil derfor kunne oppleve en kostnadsoverføring fra kommunens utbyggingsprosjekter til FBS/SPDE sine prosjekter. Dette betyr at boligene med sosial profil vil kunne bidra til en prisøkning i resten av området, med de konsekvenser det vil ha for den sosioøkonomiske sammensetningen på Fornebu. Jeg vil argumentere for at den private utbyggeren på dette området i stor grad er med på å legge til rette for en variasjon i befolkningen på Fornebu, selv om de ikke selv bygger disse boligene. Og det kan derfor hevdes at utbyggeren til en viss grad har påtatt seg et slags samfunnsansvar enten det var av eget ønske eller ikke.

Harvey (1989) og andre teoretikeres argumenter stemmer i stor grad i forhold til hvordan utbyggerne på Fornebu opprinnelig planla området. Hadde markedsliberalismen vært totalt styrende for utviklingen, slik det oftere er i et land som USA, kunne Fornebu endt opp med å være et rendyrket overklassestrøk. Men de institusjonelle rammeverkene i det norske samfunnet, kombinert med kommunenes reguleringsmyndighet har gjort at markedsmakten

---

<sup>27</sup> [www.fornebu.boligspare.no](http://www.fornebu.boligspare.no)

har blitt moderert på Fornebu. At den sosioøkonomiske integrasjonen kunne ha blitt høyere ved at det offentlig alene drev boligbygging, er det ingen tvil om, men en slik tilnærming har vi liten tradisjon for i Norge. Så det man kan kalle den ”gylne middelvei” slik man gjør det på Fornebu er kanskje den løsningen som gir de minst negative sosiale konsekvensene innenfor de rammene det offentlige har mulighet til å operere. Det vil bli innslag av ulike befolkningsgrupper, om enn bare en relativt liten prosentandel. Og den offentlige planleggingen er definitivt ikke død i Norge, slik Brindtley et. al. (1989) har hevdet den er i England.

Graham & Marvin (2001) trekker i tillegg fram at den privatstyrte byutviklingen vil kunne gi skjev fordeling av infrastrukturelle goder. Dette vil komme som en følge av at utbyggerne prioriterer pengesterke områder på mindre velstående områders bekostning. I teorien er dette mulig i en situasjon der private aktører står for utbyggingen av infrastruktur og der det offentlige ikke har midler, eller muligheter til å omfordele disse slik at alle får høy kvalitet. Dette er nok et større problem i andre deler av verden der den offentlige økonomien er betraktelig verre stilt enn i Norge og der sosial omfordeling i mindre grad er institusjonelt forankret. I Bærum har det vært slik at man på et tidlig tidspunkt gjorde det klart at de massive infrastruktur-investeringene som det var behov for, ikke skulle gå på bekostning av de øvrige innbyggerne i kommunen. Bærum har høy kvalitet på slike tjenester, og denne har da altså ikke blitt forringet på grunn av Fornebu. Det er mulig at Fornebu vil kunne få et enda bedre infrastrukturtilbud enn Bærums befolkning for øvrig, men det vil slik jeg ser det ikke være noe problem når deres tilbud i utgangspunktet er på et høyt nivå. Grunnen til at man har kunnet ta så store investeringer til infrastruktur er ene og alene utbyggingsavtalene og de andre lignende løsningene man har funnet i samarbeid med grunneiere og utbyggere på Fornebu. Uten å kunne bruke slike verktøy, hadde man kunnet oppleve en situasjon der Bærums innbyggere utenfor Fornebu fikk et dårligere tilbud som følge av utbyggingen, men en slik utvikling har aldri kommet på tale fra kommunens side. At kommunen tar denne problemstillingen alvorlig, kommer klart fram ved at Fornebu-utbyggingen er underlagt et eget budsjett. Det betyr at området nærmest forvaltes som en kommune i kommunen, noe som er svært uvanlig i Norge. Poenget er at Fornebu skal utvikles på en økonomisk bærekraftig måte uten å være en belastning for resten av kommunen i lang tid (Bærum Kommune 2005). Bærum har dermed vist at man ved å gjøre bevisste valg har mulighet til å styre en del viktige faktorer i utbyggingen som i en annen politisk kontekst kunne ha skapt mye større grad av ulikhet og sosioøkonomisk segregasjon. Helt uproblematisk er likevel ikke en situasjon der kommunen har såpass gode verktøy for styring. Det er stor sannsynlighet for at en utbygging

der markedskreftene opererte på egenhånd ville gå raskere, i alle fall i en høykonjunktur slik det var da utbyggingen på Fornebu startet. Jeg kommer senere i oppgaven inn på kommunens muligheter til å hente inn kapital til store infrastrukturelle investeringer.

Bærums motparter på Fornebu oppfattet kravene fra kommunen både som svært omfattende, og som svært vanskelig å akseptere. Mange utbyggere hadde opplevd at kommunene hadde kommet med uvanlige krav og både fra boligbransjen og politikerne ble det gitt signaler om at lovverket trengte endring. Hvorfor det ble slik og hva slags konsekvenser det vil kunne gi vil jeg diskutere i neste del av oppgaven.

### ***5.6 Forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler: Hvorfor ble det slik og hvilke konsekvenser vil det kunne få?***

Allerede når FBS forhandlet frem utbyggingsavtalen med Bærum kommune, lå det i luften at både rikspolitikere og private aktører i boligbransjen ønsket strengere retningslinjer i forhold til hva kommunen kan kreve av en utbygger gjennom utbyggingsavtaler. Spesielt gjaldt dette forhold knyttet til sosial infrastruktur. En rekke kommuner hadde kommet med krav til utbyggere som føltes urimelige eller som til og med totalt manglet sammenheng med det prosjektet utbyggeren skulle oppføre. Det er ifølge Kommunal og regionaldepartementet (KRD) bestemt at kommunen ikke kan stille urimelige krav til utbygger, og at disse kravene må være relaterte til utbyggingsprosjektet (Plan- og bygningsloven § 64b tredje ledd)<sup>28</sup>. Det var på utbyggerens side en følelse av at kravene begynte å bli vanskelige å forholde seg til, og det at man ikke visste hva slags krav man kunne få, var med på å skape uforutsigbarhet.

Dette var faktorer som allerede var til stede før Bærum kommune hadde begynt å forhandle fram avtaler på Fornebu. Fornebu-utbyggingen var på grunn av sitt omfang, og at den omfattet så store økonomiske interesser, et spesielt case i en utbyggingsmessig sammenheng. De private eiendomsaktørene som var involvert, var ressurssterke, og mediene var mer enn villige til å skrive om prosessene som foregikk der ute. På grunn av misnøyen med hvordan bruken av utbyggingsavtaler hadde utviklet seg, ønsket man i Stortinget å finne nye retningslinjer for avtaleverktøyet. Politisk sett var det interessant fordi det gjaldt privat finansiering av offentlige goder, og utbyggere og bransjeforeninger ønsket en endring for å få bedre forutsigbarhet, men også med hensyn til en annen faktor som skulle vise seg å bli viktig.

---

<sup>28</sup> Fullstendig lovtekst ligger som vedlegg i oppgavens appendiks.

FBS var svært opprørt over at de som skulle flytte inn på Fornebu skulle bli belastet med den sosiale infrastrukturen de allerede hadde betalt for gjennom skatteseddelen. Det var altså et spørsmål om dobbeltbeskatning. Argumentet viste seg lett å selge til media, og det ble malt et bilde av at innflytterne på Fornebu ville bli de skadelidende, som resultat av Bærum kommunes krav om finansiering av sosial infrastruktur. Dette med dobbeltbeskatning ble også trukket fram som argument av Forbrukerrådet som offisielt gikk ut og støttet forslaget om forbud mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler<sup>29</sup>. Denne typen avtaler var i følge dem en tungt prisdrivende faktor i boligmarkedet. Om det i virkeligheten er sant at denne merkostnaden veltes over på boligkjøperne eller ikke, er vanskelig å si, og svaret varierer avhengig av hvem man spør. Informanten i Bærum kommune undrer seg over hvordan partiene på stortinget kunne la seg lure av argumentet om at de boligkjøpende vil måtte betale gildet ved bruk av utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur. En påstand han hevdet er ”*et falsum uten like*” (Intervju med politikeren 16.10.2008). Motparten i FBS/SPDE mente derimot at:

”Kostnadene blir det det koster å drive et utbyggingsselskap det, og markedet setter prisen på boligene, setter hva brukerne er villig til å betale. Og nå ser vi de er ikke villige til å betale de 200.000 ekstra”(Intervju med FBS/SPDE 25.09.2008).

Men hvem som har rett er egentlig ikke viktig i denne sammenheng. Det viktige er at argumentet ble tungtveiende i debatten rundt det nye lovverket. Det var blitt satt ned to utvalg som skulle komme med forslag når det gjelder finansieringen av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Det ene var Planlovutvalget og det andre het Bygningslovutvalget. Jeg vil i hovedsak diskutere Planlovutvalgets betraktninger, siden det var deres forslag som ble gjeldene i forhold til den nye Plan- og bygningsloven. Planlovutvalget bestod av en rekke personer fra interesseorganisasjoner, det offentlige og ulike næringer og hadde som mandat å fremme forslag til en ny plan- og bygningslov. Dette med sosial infrastruktur var en av faktorene man skulle ta stilling til. Da jeg undersøkte nærmere, kom det på det rene at det hadde vært lite diskusjon rundt dette i det hele tatt. Noe hadde det vært med hensyn til kommunal økonomi og oppgaveløsning, men ellers hadde man for en stor del forholdt seg til signalene som var blitt gitt fra Stortinget (informant i Planlovutvalget 19.09.2008). At utvalgsmedlemmet fra en av boligbyggernes bransjeorganisasjoner var enig med forslaget, var ikke spesielt overraskende, men også ordføreren fra en stor norsk by var med i utvalget, og

---

<sup>29</sup> <http://www.kommunal-rapport.no/index.db2?id=113683>, 23. oktober 2002.

var enig, noe som overrasket mer. Resultatet ble at loven kom på plass og at det fra og med 2006 har vært totalt forbudt å finansiere sosial infrastruktur ved hjelp av utbyggingsavtaler.

Dette har store konsekvenser for boligbygging i Norge, ikke minst i presskommuner som Bærum. Det er mulig det fantes et behov for å regulere det flere av informantene mine har kalt ”offentlig grådighet”, men en slik lovendring gir nokså store konsekvenser. Det er nå en gang slik at kommunen sitter med nøkkelen til utbygging gjennom rekkefølgebestemmelsene i Plan og bygningsloven. Det gjorde den før det ble forbudt med sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler og det gjør den fortsatt. Forskjellen er bare at før 2006 kunne man få den finansielle støtten fra utbyggerne som var nødvendig for å bygge de rekkefølgekritiske anleggene, mens dette nå er umulig. Dette er en betydelig endring som har store konsekvenser, noe sitatene nedenfor belyser.

Jeg spurte informanten i SPDE om de hadde drevet lobbyvirksomhet for å få myndighetene til å gå inn for en lovskjerpelse:

”Ja vi vurderte det, vi var vel i samtaler med bransjeforeningene i hvert fall. Vårt utgangspunkt var liksom, hva er alternativet? Hvis det hadde vært ulovlig da, ja da hadde vi ikke kommet noe lenger da. Kommunen hadde fortsatt ikke råd, de hadde ikke andre virkemidler og ta i bruk, staten stilte ikke opp med noen økonomisk støtte til større utbyggingsprosjekter[...]for oss så var det ikke så mange andre måter og gjøre det på”.(intervju med FBS/SPDE 25.09.2008)

Statsbyggs representant uttalte følgende:

”Det er helt klart i og med at man ikke kan hjelpe til lenger fra den private siden. Så vil det gå i det tempo som Bærum bestemmer”. (Intervju Statsbygg 09.10.2008)

På spørsmål om det var en god ide og innføre forbudet mot sosial infrastruktur, svarer samme person:

”Nei jeg synes ikke det. [...]fordi alternativet er at prosjekter som ellers kunne ha utviklet seg i en mer hensiktsmessig tidsramme gitt at partene syntes det var mulig å komme fram til fornuftige løsninger, det er vi nå avskåret fra”.  
(Intervju Statsbygg 09.10.2008)

Planleggeren i Bærum kommune la også vekt på at dette får store konsekvenser:

”Da satte man kroken på døra for avtaler av den art som vi nå snakker om, til den nå litt fortvilelse for en rekke av de lobbyistene som hadde satt i gang showet. De så at dette kunne komme til å bli en bumerang, altså. Det er en



tap/tap-situasjon på alle punkter”. (Intervju med den kommunale planleggeren 28.08.2008)

Disse uttalelsene, som kom fra de tre viktigste aktørene hva gjelder etterbruken og boligbyggingen på Fornebu, viser at forbudet fører med seg usikkerhet og problemer for alle parter. Derimot la informanten fra Byggnæringens Landsforening (BNL) vekt på at han ikke så noen særlige problemer i forhold til dette og avviste at det kunne være noe stort problem. Informanten fra Planlovutvalget (19.09.2008) kommenterte på lignende måte at; ”*hos de fleste (kommunene) går det greit da*”. Det er mulig det er riktig og at forbudet mot sosial infrastruktur ikke vil få ringvirkninger noe annet sted enn i Bærum, men det er ikke sannsynlig. Svært få kommuner vil økonomisk kunne følge opp prosjekter av Fornebus størrelse på egenhånd. Og med bakgrunn i undersøkelsene jeg har gjort rundt Fornebu, vil jeg argumentere for at lignende situasjoner vil kunne oppstå også andre steder, hvis man ikke finner noe reelt alternativ til utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur. Medby et. al. (2004) argumenterer også for at forbudet mot sosial infrastruktur vil kunne få mer generelle konsekvenser.

”Dersom det legges sterke restriksjoner på bruken av utbyggingsavgifter<sup>30</sup>, vil dette også kunne bidra til å dempe boligbyggingen i forhold til en situasjon hvor det ikke er restriksjoner på hvilke infrastrukturkostnader utbyggerne kan være med å finansiere”(Medby et. al. 2004:37)

Dette står i sterk kontrast til utsagnet fra medlemmet i Planlovutvalget. Hvis Medby et. al. (2004) har rett, vil den reduserte boligbyggingen resultere i minst like høye priser som det man ville fått ved at utbyggerne påtok seg finansiering av sosial infrastruktur. Faktisk vil en restriktiv politikk i forhold til dette kunne øke prisene mye mer enn noen av de andre alternativene, og det vil kunne få store konsekvenser, spesielt for vanskeligstilte grupper. Som vil få en enda høyere terskel for å komme inn på boligmarkedet, enn i en situasjon der finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtalene er lov og øker prisene på boliger.

Ett av argumentene for at man skulle forby sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler var at man ikke skulle la det private måtte betale for denne typen tjenester, som det offentlige etter loven skal stå for (Eckhoff og Smith 2003). Argumentet er godt det, hvis det offentlige hadde hatt råd til å følge opp. Slik det er i dag har det ikke kommet noen nye overføringer fra staten som kan erstatte den private finansieringen kommunene kunne få gjennom utbyggingsavtaler. Det har kommet en ordning som gir tilskudd til kommuner med spesielt

---

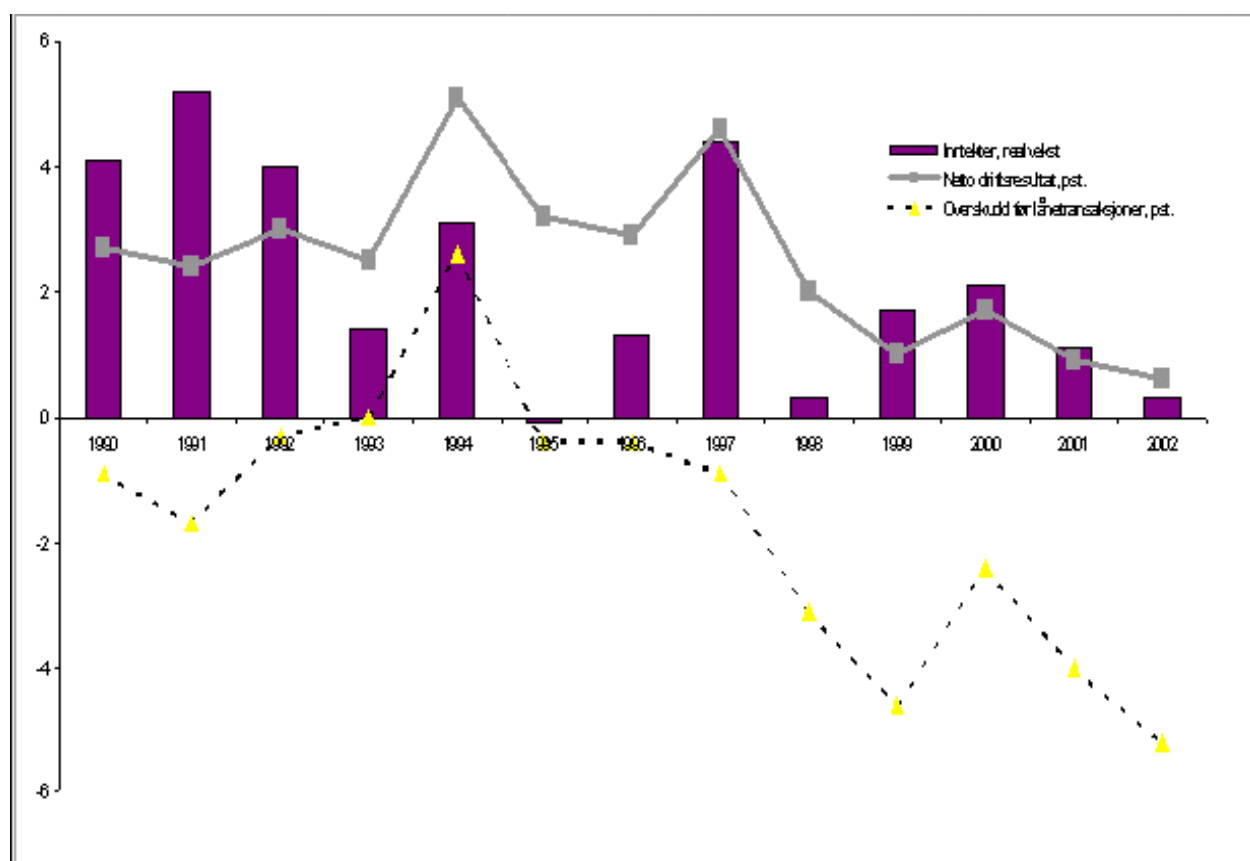
<sup>30</sup> Utbyggingsavgifter er i denne sammenheng avgiften som utbygger blir pålagt av kommunen ved inngåelse av utbyggingsavtale.

stor tilflytting, men dette tilskuddet er ikke tilstrekkelig til å dekke utgiftene som er forbundet med Fornebu-utbyggingen (Dette påpekte både informanten i KRD og politikeren i Bærum kommune). NOU 2002:2 (Boligutvalgets utredning) tok til orde for at finansieringsproblemene kunne løses ved hjelp av statlige overføringer, men som det har kommet fram tidligere i oppgaven, har ikke dette blitt etterfulgt. Konsekvensen blir da, som jeg tidligere har argumentert for med støtte i intervjumaterialet at utbyggingen vil skje i det tempoet kommunen finner økonomisk ansvarlig. Nå er det slik at de første 2500 boligene på Fornebu ikke rammes av lovendringen. Det betyr at disse kan bli oppført når det skulle være. Situasjonen er derimot en helt annen for de resterende 3500 boligene. Utbyggingen av disse vil ikke kunne skje med økonomiske bidrag til sosial infrastruktur, og utbyggingstakten for disse vil derfor være styrt hundre prosent av Bærum kommune.

Det er imidlertid ulike oppfatninger av om Bærum kommunes økonomiske situasjon virkelig er så vanskelig at man er fullstendig avhengig av disse utbyggingsavtalene. Staten og Oslo kommune stod jo tross alt for den tekniske infrastrukturen og FBS/SPDE står for ca. 35 % av kostnadene til den sosiale infrastrukturen. Man kan jo spørre seg om hvorfor det er så vanskelig for Bærum kommune når de private utbyggerne nærmest har fullfinansiert infrastrukturen på Fornebu? Konklusjonen ut fra studien av Fornebu er at både de private utbyggerne og andre utenforståendes oppfatning av Bærums økonomi er fullstendig irrelevant. Så lenge kommunen sier den ikke har råd til rekkefølgekritiske anlegg, så har den ikke det, med de konsekvensene det vil få for utbyggingstakten på Fornebu. Kommunen gjør politiske prioriteringer, og selv om den kanskje teknisk sett har råd til infrastruktur på Fornebu, så er den ikke villig til å omprioritere midler slik at det bli aktuelt. Det har derfor ingenting å si om det reelt sett er mulig eller umulig for kommunen å finansiere disse anleggene, eller om det dreier seg om mangel på politisk vilje. Utbygger kan bli låst i en paradoksall situasjon der de gjerne ville bidratt til sosial infrastruktur, men hvor de ikke har lov og hvor utbyggingen dermed vil stoppe opp.

Lovens intensjon var å beskytte utbyggerne mot urettmessige krav. Det har den sikkert gjort, og det er ingen tvil om at man i dag slipper en del av de urimelige kravene man så ble rettet mot boligbyggerne tidligere, men det spørres om ikke den nye loven burde ha vært formulert på en måte slik at parter som ser hverandres behov og er enige, kunne gått sammen og funnet løsninger. Slik Statsbyggs informant uttalte tidligere, og slik FBS og Bærum kommune til slutt fikk det til på Fornebu.

Figur 4. Utviklingen i kommunal økonomi 1990-2002.



Figur 4 er hentet fra Kommunal- og regionaldepartementet og viser den generelle trenden i kommuneøkonomien i Norge fra 1990 til 2002, og den grå kurven viser nedgangen i netto driftsresultat som er avgjørende for kommunale låneopptak (Rundskriv h-29/03-Rapport fra ”Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi”, november 2003).

Det er også gode argumenter for at Bærum kommune faktisk ikke hadde råd til å finansiere den sosiale infrastrukturen. Det var nemlig slik at kommunen i utgangspunktet undersøkte om den hadde kapasitet til å ta opp lån som kunne dekke byggingen av den sosiale infrastrukturen (informant ITF 14.10.2008). Slike lån må gjøres i henhold til bestemmelser i kommunelovens kapittel 9 og 10<sup>31</sup>. Loven inneholder en rekke krav som må være oppfylt for at kommunen skal kunne ta opp lån, blant annet med hensyn til risiko og lånets størrelse i forhold til kommuneøkonomien. Disse faktorene skal undersøkes av et overordnet organ, og det ble avgjort at Bærum ikke kunne ta lån i investeringsenes størrelsesorden. Med andre ord var det helt nødvendig for kommunen å finne andre alternativer for å få til den ønskede utbyggingstakten. Figur 4 viser at det ikke bare er i Bærum at kommuneøkonomien har blitt

<sup>31</sup> [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no), lovtekst finnes i oppgavens appendiks.

for svak til å kunne forsvare store investeringskostnader. I følge Medby et. al (2004) er det likevel slik at Bærum kommunes økonomi er dårligere enn landsgjennomsnittet.

I en situasjon som dette, hvor det er på det rene at kommunen ikke kan bære utbyggingskostnadene på egenhånd, kan det argumenteres for at det bør være en mulighet for å omgå det absolutte forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Kanskje kunne man innført unntaksbestemmelser der kommunene, under streng overvåkning, gis mulighet til å stille finansielle krav til sosial infrastruktur fra utbygger. Det kunne sørget for at lovverket ikke virker mot sin hensikt. Men når dette ikke er aktuelt, er det i alle fall gode argumenter for at Staten burde innføre spesielle tilskudd til Bærum, og andre presskommuner, slik at man får en mer samfunnsnyttig progresjon i utbyggingen. Ikke minst vil jeg si at slike tilskudd burde vurderes i et utbyggingsprosjekt av "nasjonal interesse", slik det ble framstilt når Miljøverndepartementet i 2000 godtok innsigelsen om en økning i boligantallet på Fornebu<sup>32</sup>. Det er imidlertid gode argumenter for at slike øremerkede overføringer til pressområdene ikke vil bli en realitet. I følge Borge og Falch (2002), er det en politisk konflikt mellom det å støtte pressområdene rundt storbyene på den ene siden og den distriktpolitiske støtten på den andre siden. Også informanten fra Statsbygg (09.10.2008) underbygger dette synet og hevder at

"[...] den norske kultur den er ikke særlig urban, den er rural. Og det kommer da en distriktsprofil. Altså det og åpent gå ut og støtte Oslogryta, glem det, det er det siste som kommer til å skje i norsk politikk, uavhengig av hvem som sitter ved roret". (Statsbygg informant 09.10.2008).

Om man bruker Jensens (2000) modell for forhandlingsplanlegging, figur nr. 1 i kapittel 2.6, ser vi at man får en problemstilling utenom det vanlige. Figuren viser at aktørene vil samarbeide i situasjoner der begge partene har en gjensidig avhengighet av hverandre. Men i stedet for en situasjon der forhandling og en eventuell avtale kan inngås fordi partene er avhengige av hverandre, blir det en situasjon med gjensidig avhengighet, men der eksterne faktorer stopper løsningsorientering på rasjonelt nivå. Man må innse at man ikke både kan forby nøkkelen til å få gjennomført store utbyggingsprosjekter, samtidig som man ikke finner noen alternativer for kommunen.

Selv om det nok er politisk ladet, får følgende sitat fra intervjuet med planleggeren i Bærum kommune godt fram deres egen oppfatning av en utvikling av Fornebu uten utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur.

---

<sup>32</sup> <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2000-2001/001116/1/>, (16.11.2000).

”Fremskyndingsbidraget<sup>33</sup> er et veldig viktig element. Uten et sånt fremskyndingsbidrag ville det aldri vært mulig for Bærum kommune å bygge ut de skolene og barnehagene rett og slett. Så fremskynding må sees i et evighetsperspektiv. For slik kommuneøkonomien har utviklet seg og sånn det ser ut fremover er det ikke mulig å tenke seg hvordan kommunen skulle fått til dette uten hjelp fra utbyggeren”. (intervju med planleggeren i Bærum 28.08.2008)

Det er mye som tyder på at man kom fram til forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler på prinsipielt grunnlag heller enn ved å tenke gjennom hvilke reelle konsekvenser det ville få. Dette hevder jeg både fordi stortingsflertallet var opptatt av at en del oppgaver var opp til det offentlige å løse og fordi informanten min fra Byggnæringens Landsforening (BNL) hevder at prinsippet om dobbeltbeskatning var en svært viktig innvending fra deres side. I hvilken grad loven har virket som den skulle ellers i landet, har jeg ingen forutsetninger for å uttale meg om, men etterfølgende eksempel sier noe om hvilken størrelsesorden den prisdrivende effekten som følger av kostnadene til sosial infrastruktur er på Fornebu.

I utgangspunktet var det slik at gjennomsnittlig boligstørrelse skulle være på rundt 100 kvadratmeter. Dette har siden blitt redusert noe for å få plass til flere boliger, og i dag er boligene rundt 80 kvadratmeter i gjennomsnitt (informant FBS/SPDE og planleggeren i Bærum). Utbyggerne skal i følge utbyggingsavtalen med Bærum kommune betale ca. 2000 kroner per kvadratmeter til sosial infrastruktur. Det vil si at en bolig på 80 kvm. vil bli belastet med 160 000 kroner. Det er klart at dette er en betydelig sum, men fordi boligene på Fornebu er såpass dyre som de er vil kostnaden utgjøre en marginal del av totalkostnaden til boligkjøperen. Ifølge finansnettstedet NA24.no ligger kvadratmeterprisen på Fornebu i dag på mellom 55 000 og 60 000 kroner<sup>34</sup>. For utregningens skyld har jeg lagt salgsprisen på 57 500 med tanke på den videre beregningen. Med dette som utgangspunkt ser man at bare 3,5 % av boligens kostnad går til sosial infrastruktur. Jeg vil derfor argumentere for at det ikke er grunnlag for påstanden om at bidragene til sosial infrastruktur har vært en avgjørende prisdrivende faktor. Hadde den prosentmessige andelen av boligens salgsverdi som går til sosial infrastruktur, vært 10-15 % eller lignende ville argumentet hatt større slagkraft. Men dette er jo igjen avhengig av hva slags krav kommunen stiller i den enkelte plan og hvor høye priser det er på boliger i ethvert område.

<sup>33</sup> Fremskyndingsbidrag referer til privat delfinansiering av sosial infrastruktur i denne sammenhengen.

<sup>34</sup> <http://e24.no/boers-og-finans/article2624129.ece?service=print>, (28.08.2008).

Like fullt vil argumentene om dobbeltbeskatning og det offentliges rolle forbli like relevant, uavhengig av bidragets størrelse. Og den prinsipielle siden ved dette vil det være lettere å forsvare. Slik situasjonen er i dag, har forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler trådt i kraft, uavhengig av om det har virket som det var tenkt eller ikke. Hovedgrunnen til forbudet var altså å beskytte utbyggerne mot urettmessige og uforutsigbare krav fra primærkommunen. Men i stedet for å komme med et absolutt forbud, kunne man heller ha sett til USA hvor det har pågått en lignende debatt over lengre tid. Hvis man hadde tvunget kommunene til å utføre en "rasjonell nexus" test, slik Nelson (1988) har beskrevet, kunne mange av problemene muligens vært unngått. Har man en slik test som fungerer i praksis, vil man kunne sile ut de urettmessige kravene fra kommunen uten at man fjerner muligheten til å kreve finansiering, når den er direkte relatert til utbyggingsprosjektet. Ved hjelp av testen vil man med andre ord kunne oppnå den beskyttelsen av utbyggerne som var noe av formålet for loven av 2006. Samtidig hadde man latt kommunen beholde et viktig verktøy for å få gjennomført store byutviklingsprosjekter. Bygningslovutvalget, som også kom med forslag til ny Plan- og bygningslov, anbefalte en løsning som minner om dette, der det ikke skulle være noe absolutt forbud mot sosial infrastruktur, men der det ville bli rettet et sterkere søkelys mot sammenhengen og forholdsmessigheten til det som skulle bygges (Medby et. al 2004 samt informant i Boligbyggerne 02.10.2008).

Jeg vil nå ta for meg utbyggernes holdninger til utbyggingsavtaler generelt, før jeg ser nærmere på hva slags løsninger som vil være aktuelle for Bærum i forbindelse med Fornebu-utbyggingen. Den tradisjonelle utbyggingsavtalen inneholdt, som nevnt, bare teknisk infrastruktur. Denne typen avtaler er det fortsatt fritt frem å benytte seg av for kommunen. I samtale med informantene fra utbyggerne, BNL og bolignæringen kom det klart fram at man var langt mer positive til denne typen avtaler enn de som inneholdt sosial infrastruktur. Utbyggerne så behovet kommunen hadde for å få hjelp til slike ting, og utgiftene til vei, vann, kloakk osv. er mye lettere å relatere til behovene et enkelt utbyggingsprosjekt generer. På Fornebu har allerede de forhenværende tomteeierne stått for store deler av disse kostnadene, slik at boligbyggerne ikke vil kunne kreves for dette. Men planleggeren i Bærum kommune (intervju 28.08.2008) sier det helt klart er et alternativ for dem at man i fremtiden velter større infrastrukturelle oppgaver av teknisk art over på utbygger enn i dag. Dette vil kunne være nødvendig for at kommunen på egenhånd skal kunne påta seg utbyggingen av den sosiale infrastrukturen. Informanten gikk så langt at han sa det kunne være tenkelig å velte bygging av store investeringer som vannverk over på utbygger. Noe slikt må nødvendigvis kunne forvares med at vannverket er direkte relatert til den enkelte utbygging, men det er likevel et

interessant utsagn. Realiteten i dette vil kunne bli at kostnadene som pålegges utbyggerne eller tomteeierne, forblir i samme størrelsesorden som før lovendringen. Boligkjøperne vil kunne få en like stor prisøkning på grunn av kommunens krav, men spørsmålet om dobbeltbeskatning vil være unngått, fordi den tekniske infrastrukturen ikke inngår i det innflytterne allerede har betalt for over skatteseddelen.

Et mer sannsynlig alternativ for kommunen vil kanskje være å bruke såkalte offentlig-private samarbeid, som jeg tok for meg i kapittel 2.10. Utbyggernes holdninger til dette, og hvordan det vil kunne løse finansieringsproblemene på Fornebu, vil jeg ta for meg videre i oppgaven.



Hundsvund grendesenter åpnet høsten 2008 og er eksempel på vellykket sosial infrastruktur på Fornebu.

Foto: Christian Trender 14.01.2009.

### ***5.7 Offentlig private samarbeid - fremtidens finansieringsmodell?***

Fordi det nå ikke lenger er mulig for kommunen å kreve finansiering av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler, gjør rekkefølgebestemmelsene at man er avhengig av å finne andre måter å finansiere sosial infrastruktur på. Finner man ikke alternativer, vil utbyggingen på Fornebu kunne bli vesentlig forsinket, med de konsekvenser det vil få for utbyggere og lokalmiljø. Utbyggerne vil få problemer, på grunn av tapte inntekter, mens lokalmiljøet vil få en belastning ved at nærområdet forblir en byggeplass i enda flere år enn planlagt.

Allerede under de innledende forhandlingene mellom Bærum kommune og utbyggerne IT Fornebu og FBS, kom konseptet offentlig-private samarbeid (OPS) opp som alternativ. FBS og ITF var begge klare på at en OPS ville være et bedre alternativ for dem enn

en utbyggingsavtale. Grunnen til dette var at tilskuddet utbyggerne gir til sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtale er en ren finansiering fra deres side. Det vil si at de subsidierer utbyggingen av slik infrastruktur økonomisk over egne budsjetter. FBS og ITF hadde problemer med å akseptere Bærums krav under forhandlingene av utbyggingsavtale for fase 1, og mente det ville være bedre om man kunne inngå et OPS med kommunen. Kommunen som på dette tidspunktet fortsatt kunne kreve finansiering fra utbyggerne med loven i hånd, var derimot klare på at det ikke ville komme på tale. Informanten fra IT Fornebu fortalte at han opplevde det som om kommunen ikke var interessert i noe annet en "*cool cash*", og OPS løsningen ble avvist. Det har jo i ettertid vist seg at dette var en god strategi fra kommunens side, i og med at en av utbyggerne var villige til å inngå utbyggingsavtaler. I dag er situasjonen en annen på grunn av lovendringen fra 2006, og nå seiler OPS virkelig opp som et av få reelle alternativer når forhandlingene av fase 2, en gang innen noen år, skal gjennomføres. Forskjellen mellom de gamle utbyggingsavtalene og OPS kommer frem av kapittel 2.10, men det kan repeteres at en OPS ikke innebærer finansiering av kommunale anlegg på samme måte som utbyggingsavtaler. OPS vil hjelpe kommunen i den forstand at man unngår at så mange store investeringskostnader kommer på en gang. Private aktører vil komme med anbud på det enkelte prosjekt, og den som får tilslag fra kommunen, vil bygge etter avtalte retningslinjer. På denne måten vil utbyggeren sitte med investeringskostnadene. Kommunen vil deretter leie anlegget av utbyggeren over en avtalt tidsperiode. For Bærum vil ikke dette gi de samme økonomiske tilskuddene som man fikk i fase 1, men fordi utgiftene til den sosiale infrastrukturen vil fordele seg over leieperioden, vil man ikke få så store utgifter på en gang. Det er lettere for kommunen å betjene de store tunge infrastrukturelle investeringene over tid. Bruken av OPS gjør at man kan få på plass de rekkefølgekritiske anleggene langt raskere, med de fordeler det medfører. FBS sier de fortsatt er interessert i et OPS samarbeid med kommunen om det skulle bli aktuelt i fremtiden. Og kommunen er i mye større grad positive til denne typen løsninger i dag, enn det de var før lovendringen kom. Byggnæringens Landsforening (BNL) er også av den oppfatning av at OPS vil være et fruktbart supplement til utbyggingsavtalene som i dag bare gjelder den tekniske infrastrukturen. Informanten pekte på at det også vil være andre fordeler ved en slik løsning.

"For jeg er sikker på at du kan få mye bedre kvalitet hvis du bygger en OPS skole, enn om du bygger en skole etter laveste pris med dårlig kvalitet".  
(Informant BNL 29.09.2008)



Ifølge Nicholas et. al. (1991) vil bygningsmassens kvalitet kunne bli forringet hvis utbyggerne får økte kostnader slik de tidligere kunne få med utbyggingsavtalene med sosial infrastruktur. Grunnen til dette er at man bruker mindre penger på å sikre høy kvalitet i bygningsmassen hvis man har store utgifter til kommunen. Hvis dette er riktig, kan bruk av OPS gi en slags dobbelt positiv effekt, i den forstand at kvaliteten ikke bare unngår å bli forringet, men at den i tillegg blir bedre enn vanlig, som følge av det tette partnerskapsforholdet mellom kommune og utbygger.

Det har vært uvanlig mange feil og mangler på de til nå ferdigstilte boligene i Rolfsbukta. Disse er bygget ved hjelp av utbyggingsavtale og kan dermed bygge opp under argumentet til Nicholas et. al. (1991) hva gjelder bygningskvaliteten. Jeg vil likevel presisere at tilbakemeldingene jeg har fått både fra SPDE, som bruker PEAB<sup>35</sup> som entreprenør, og Boligbyggernes Landsforening, hvor PEAB er medlem, tilsier at feilene kan knyttes til andre faktorer enn de kostnadmessige.

Om det er en av utbyggerne selv på Fornebu som inngår OPS med Bærum kommune, er for så vidt irrelevant ettersom slike blir konkurranseutsatt. IT Fornebu og SPDE vil derfor bare være en del av et slikt samarbeid, hvis de kommer med et tilbud som kommunen aksepterer. Det kan jo også tenkes at interessen for å inngå OPS med Bærum kommune er lav hos utenforstående, og i et slikt tilfelle vil det være fruktbart for de ulike partene på Fornebu å gå sammen i forhandlingsplanleggingens ånd. Man har identifisert at man er gjensidig avhengige av hverandre, og man vil kunne skape de balanserte vinn-vinn samarbeidende Jensen og Narvestad (2002) trekker frem som viktige. Dette står i sterk kontrast til utsagn fra flere informanter om at lovforbudet har skapt rene tap-tap situasjoner. Det kan tenkes at det mangler kompetanse på området, fordi konseptet fortsatt er relativt nytt i norsk sammenheng, men Bærum bør være bedre stilt enn mange andre kommuner på dette området. Bærum har allerede bygget Vøyenenga skole på OPS og har derfor erfaring fra denne samarbeidsformen<sup>36</sup>.

Som jeg var inne på, vil OPS være en større økonomisk byrde for kommunekassen enn hva de rene tilskuddene gjennom utbyggingsavtaler har vært. Til gjengjeld kommer utbyggeren bedre ut økonomisk, og dette kan teoretisk sett komme boligkjøperen til gode. Noen hundre tusen kroner kan det jo i alle fall hende at boligprisene vil falle med, selv om mange mener dette ikke vil være tilfelle. Foreløpig er det en del usikkerhet rundt hvordan OPS'ene fungerer over tid. Fordi avtalene eller partnerskapene mellom kommunen og den

---

<sup>35</sup> PEAB er en utbyggingsbedrift som blant annet bygger boliger.

<sup>36</sup> [Budstikka.no/sec\\_nyheter/article121765.ece](http://Budstikka.no/sec_nyheter/article121765.ece)

private utbyggeren går over et så langt tidsrom, har man ennå ikke avviklet og gjennomført en slik avtale når det gjelder sosial infrastruktur, i Norge (KPMG 2003). Ifølge KPMG, informanten i BNL (29.09.2008) og politikeren i Bærum kommune (16.10.2008), er håpet at kommunen etter 25-30 år vil overta bygg som er av høyere kvalitet enn hva de ville vært om det offentlige hadde bygget på egenhånd, av grunner jeg tok for meg i teorikapittelet. Bakgrunnen for en slik påstand er at man i land som England, hvor slike samarbeidsformer har eksistert over lengre tid, kan vise til gode resultater (KPMG 2003). Det er også slik at den tekniske driften av bygget vil forvaltes av den private parten i leieperioden, og det kan tenkes at det vil gi gevinst fordi ansvarsforholdet blir ”dypere” (Intervju med BNL 29.09.2008). I tillegg til de mulige positive gevinstene knyttet til kvalitet viser undersøkelser fra England en kostnadsbesparelse på 8-15 % på bygging av skoler ved bruk av OPS i forhold til tradisjonell offentlig bygging (KPMG 2003). Dermed vil Bærum ved bruk av OPS, trolig oppnå en økonomisk besparelse ved bruk av slike avtaler som vil lette kommunenes økonomiske situasjon. 8-15 % kan muligens høres relativt beskjedent ut, men med tanke på investeringer i størrelsesorden 1 til 1,5 mrd. (år 2000 kroner) sier det seg selv at det er mye penger å spare.

Slik jeg til nå har tatt for meg OPS som løsning på problemet med å få på plass rekkefølgekritiske anlegg på Fornebu, kan fremtiden se lys ut, til tross for lovendringen fra 2006. Det er imidlertid en hake ved det hele. Retningslinjene for bruk av OPS styres av Stortinget, og det har i det siste kommet signaler om at man ønsker å stramme inne mulighetene for å inngå slike partnerskap. I dagens situasjon får kommunen tilskudd til å finansiere utgiftene ved slike samarbeidsavtaler, ved hjelp av husbankfinansiering. Den nye forskriften som har kommet i forhold til dette, vil potensielt kunne endre forutsetningene for OPS løsninger totalt. Kommunen vil miste store deler av husbankstøtten hvis de bruker OPS innenfor en rekke områder tilknyttet bygging av sosial infrastruktur. Bærum kommune, som i stor grad bruker OPS som virkemiddel for å få oppført slike prosjekter, vil ifølge egne beregninger tape opp til 64 millioner kroner bare på eldreboliger i forhold til hvordan det hadde vært med det gamle regelverket (Notat til formannskapet i Bærum kommune 15.10.2008). Dette gjelder ikke bare for Fornebu, men også for andre deler av kommunen. Det understrekes imidlertid at OPS blir et økonomisk sett mye dårligere alternativ for kommunen. Bærum kommune vil kunne få en så stor kostnadsøkning på grunn av dette, at OPS ikke lenger vil være et økonomisk bærekraftig alternativ for Fornebu. Dette vil kunne slå svært uheldig ut med tanke på progresjonen i boligbyggingen i fase 2. Igjen vil det altså kunne bli vanskelig å finne en løsning på problemer der partene er løsningsorienterte og samarbeidsvillige. Teorien i forhandlingsplanleggingen fungerer derfor kanskje nettopp best

som en teori, og ikke i praksis der eksterne aktører og strukturer utenfor forhandlingsprosessen i stor grad styrer handlingsrommet til de involverte partene.

Når det gjelder Fornebu spesielt, er det lett å se de problematiske sidene ved dette, når man allerede vet at partene er åpne for OPS. At dette er et betent tema, kommer fram i dette sitatet fra intervjuet med den politiske informanten i Bærum kommune:

” [...]og det ble klart sagt fra AP og SV-hold at det er ren skjær politikk, det er Soria Moria som sier at man liker ikke OPS når det gjelder kommunale tiltak på omsorgssiden og når det gjelder skoler og sånt. Så nå er det ikke lenger anledning til å få det ordinære husbanktilskuddet hvis ikke kommunen alene står for dette”. (Politikeren 16.10.2008)

Den samme informanten fortalte meg samtidig at Fornebu-utbyggingen igjen vil kunne bli en prioriteringssak som vil kunne strekke seg over lang tid, fordi investeringene i området ikke skal gå utover den øvrige befolkningen i kommunen. Jeg vil ikke gå inn på det politiske aspektet i dette, men politikeren kan synes å ha et poeng når han sier dette om valget mellom OPS og ren offentlig utbygging: *”Det er ikke sikkert at det ene er bedre enn det andre, men la oss i alle fall få undersøke det”* (Intervju med politikeren 16.10.2008). Og akkurat dette poenget er sentralt, at man ønsker å kjøre en politikk der det offentlige skal ta tilbake ansvaret man hadde tidligere, med hensyn til utbygging av ”rekkefølgekritisk” sosial infrastruktur er greit nok. Men å lukke døren for offentlig-private samarbeid, samtidig som den økonomiske situasjonen i kommunen er den samme som før, er problematisk. Poenget er, som jeg har vært inne på tidligere, at det ikke hjelper om staten, private motparter eller hvem det skulle være, mener at Bærum har råd til utbyggingsprosjekter av Fornebus størrelse. Kommunen sitter med all makt gjennom rekkefølgebestemmelsene i PBL. Dette kan skape en fastlåst situasjon dersom kommunen ikke får finansiert disse. Hvis det ikke skjer noe uventet fra lovgiverens side, kan det se ut til at heller ikke OPS blir et alternativ på Fornebu. Det finnes heller ingen fullgode alternativer for å få på plass all den sosiale infrastrukturen som kreves. Det finnes imidlertid alternative finansieringsløsninger for barnehager, som ofte både bygges og driftes privat, og det finnes eksempler på private sykehjem. Men spesielt når det gjelder skoler på ulike nivåer, er det få alternativer når dette er en oppgave det er bestemt at det offentlige skal forvalte.

### **5.8 Avstumpet "by-governance" på Fornebu – maktspredning på statens premisser**

Teorien om "governance" belyser på en god måte hvordan deler av beslutningsmakten har blitt delegert fra overordnet statlig, til kommunalt nivå. Dette har i stor grad skjedd i Norge, men det har oppstått et motsetningsforhold der kommunene har mistet sin reelle makt i planleggingen, fordi de økonomiske verktøyene som er nødvendige for å planlegge å gjennomføre store utbyggingsprosjekter, har forvunnet. Likevel er det fortsatt opp til kommunen å drive reguleringsarbeid og planlegge. Kommunene er pålagt ved lov å drive overordnet arealplanlegging i form av kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner, så i den forstand opprettholdes den kommunal-statlige oppgavefordelingen på papiret selv om kommunene reelt sett har problemer med å sette planene ut i livet. Lovverkene som har trådt i kraft med hensyn til offentlig-private samarbeid, har i stor grad undergravd muligheten for effektiv "by-governance" slik det er beskrevet i kapittel 2.5 ved hjelp av offentlig private samarbeidskonstellasjoner. Man kan få en "avstumpet" "by-governance" som fører til at man i realiteten beveger seg tilbake mot en "government"-situasjon med sterkere statlig styre og makt på kommunenes bekostning. Hvis kommunene mister muligheten til å drive planlegging, på grunn av manglende økonomiske vilkår og et stadig strengere regelverk i forhold til offentlig-private samarbeid, vil de i realiteten være prisgitt overføringer fra staten og langt på vei miste suvereniteten de har hatt på området i de senere årene.

Det er også andre faktorer som har undergravd muligheten for god "by-governance" slik det er presentert i kapittel 2.5, i forhold til Fornebu. De offentlige og private aktørene har helt klart hatt vanskeligheter med å gå sammen om å finne gode kollektive løsninger. Når det gjelder den tekniske infrastrukturen gikk det seg til etter hvert. I dag har man oppnådd gode resultater i forhold til dette, men det tok nokså lang tid før man innså at samarbeidet var nødvendig. Når det gjelder de private boligbyggerne opplevde man det samme. Det tok lang tid før gode kollektive løsninger kom på plass og flere av utbyggerne har ennå ikke akseptert løsninger som er nødvendige for å få til en konstruktiv "by-governance". Ifølge Mayer (2007), har den bypolitikken i dag som hovedmålsetting å legge til rette for en markedsorientert vekst, eller en entreprenøredrevet "governance" som Harvey (1989) beskriver. Disse utsagnene blir, slik jeg ser det, for "enkle" eller unyanserte når man skal beskrive situasjonen Fornebu. Det er klart at byutviklingen er markedsdrevet, og slik må det være når private aktører står for boligbyggingen, men det er likevel ikke slik at det offentlige er helt blinde i forhold til utviklingen av området. Slik jeg tidligere har vært inne på, har det offentlige en rekke

virkemidler for å kompensere for den rent markedsorienterte utviklingen. I tillegg er det slik at ”by-governance”, slik det etter hvert har utviklet seg på Fornebu, har blitt en koalisjon mer enn ren tilrettelegging for det private. Med andre ord en god ”governance”, i den forstand at samfunnet som helhet opplever positive ringvirkninger av samarbeidet. Bærum har fulgt norsk tradisjon ved å la private bygge, men til gjengjeld har de fått tilbake midler til å finansiere infrastrukturen som var nødvendig for at utbyggingen skulle finne sted. Som en konklusjon kan man si at man ved hjelp av ”by-governance” til slutt fikk til mye konstruktivt på Fornebu, men nye regelverk og offentlige retningslinjer vil potensielt kunne vanskeliggjøre en videreføring av slike samarbeidsformer når fase 2 av utbyggingen en dag står for tur.

### **5.9 Konkurransmessige konsekvenser av nytt regelverk**

Når det blir vanskelig for kommunen å finansiere sosial infrastruktur, vil dette kunne skape en uforutsigbar situasjon for de aktørene som sitter på tomter. Grunnen til dette er at man ikke med sikkerhet vil kunne vite når utbyggingen kan utføres fordi kommunen hele tiden må ta hensyn til sitt budsjett. Konsekvensen er at det kan gå lang tid fra utbyggeren kjøper en tomt til den blir utviklet. Dette er svært kostnadskrevende, da utviklingsselskapene gjerne sitter med stor gjeld på områdene. Det kan også medføre høy risiko på grunn av svingninger i markedet og konjunkturen. Dette kan medføre at konkurransen på store prosjekter som Fornebu blir dårligere enn den ellers kunne ha vært. Mindre aktører har ikke kapital til å sitte på urealiserte tomter over lengre tid, og bare noen få store aktører vil være aktuelle i anbudskonkurransen. Dette gjelder særlig hvis man ikke på forhånd har relativt god oversikt over hva slags progresjon man vil kunne forvente. Forbrukerne vil også bli skadelidende av liten konkurranse, ved at det i en tilnærmet monopolsituasjon vil være lettere for utbyggeren å sette høye priser. Om det er offentlige regelverk som har ført til denne situasjonen på Fornebu, er vanskelig å si, men det er ingen tvil om at konkurransen blir dårligere når risikoen blir stor. Og hvis kommunen på grunn av sin økonomiske situasjon blir en uforutsigbar motpart, vil den økonomiske belastningen ved å gå inn kunne bli så stor at færre aktører vil kunne være med.

”Og det betyr jo at det blir jævlig høy profitt i markedet. Og hvis man tenker samfunnsorientert så kan man jo spørre, hvor lurt er det?”(Intervju ITF 14.10.2008).

Denne type problemstillinger vil lett kunne oppstå slik det er i dag, der rekkefølgebestemmelsene fortsatt er styrende, men der offentlig økonomi ser ut til å stå igjen som eneste nøkkel til å realisere de anlegg som omfattes av disse.

I oppgavens siste del kommer jeg kort til å diskutere sider ved det offentlige byråkratiet som etter min mening kan virke hemmende for en konstruktiv byutvikling. For å løse dagens problemer i byutvikling trenger vi samarbeid og dialog. Mye tyder på at det er et stykke igjen før det er realiteten på Fornebu.

### ***5.10 Hvorfor er det så vanskelig - Har hensynet til samfunnets beste forvunnet i byråkrati og politikk?***

Avslutningsvis vil jeg diskutere hvorfor det er så vanskelig å få til konstruktive løsninger på så viktige samfunnsoppgaver som utbyggingen av Fornebu er. Som det har kommet fram i min analyse, har det vært stor uenighet og mye turbulens mellom de ulike partene som har operert på Fornebu. Bærum kommune har vært misfornøyd med utbyggerne og tomteeierne, både offentlige og private. Samtidig har disse oppfattet Bærum kommune som en vanskelig motpart og samarbeidspartner. I stedet for å samarbeide og innse at man har et felles mål, har det i stedet vært en langvarig dragkamp for å komme i gang. Mange av grunnene til dette har jeg tatt for meg tidligere, men det er en del eksterne faktorer som også har gjort ting vanskelig på Fornebu.

For det første var det slik at offentlige eiendommer måtte selges til høystbydende på markedet etter de såkalte avhendingsreglene. Dette innebar at tomtene på Fornebu ble svært dyre, noe som igjen påvirker boligprisene. I tillegg til dette finnes det et EØS-reglement man er nødt til å forholde seg til, som gjør at det offentlige vanskelig kan styre salgene etter hva som oppfattes som mest samfunnsnyttig. Det er klart at Oslo kommune også vil ha mest mulig penger ut av sine tomter og derfor selger så dyrt som mulig, fordi dette vil gi positive ringvirkninger for deres egne innbyggere. Problemet er i stor grad at planleggingen ikke tar høyde for at Oslo og Fornebu er to områder i den samme funksjonelle byregionen, selv om det dreier seg om to ulike kommuner (Rasmussen 2003). I stedet for å drive en helhetlig byplanlegging, som dekker den ”reelle” byen lar man seg styre av politisk konstruerte administrative grenser. Dette er også et problem mange av informantene var oppgitt over. Både representanter fra Bærum kommune, de private utbyggerne og Staten/Oslo fortalte meg at de savnet en mer overordnet planlegging. Ikke minst vedrørende banespørsmålet, har det kommet klart fram at mange offentlige aktører med ulike oppfatninger og økonomiske motiver har vanskeligheter med å komme fram til konstruktive løsninger. Hadde man fått til

en regional og overordnet planlegging og gjennomføring av utbyggingen på Fornebu, kunne man ha sluppet unna mange av de tingene som har skapt, og fortsatt skaper konflikt og forsinkelser i dag. Hvordan en slik overordnet instans skulle settes sammen vil jeg ikke spekulere i, men flere av mine informanter har ytret et ønske om at staten kunne ha tatt en mer styrende rolle.

Et regionalt forvaltningsorgan kunne også ha virket hensiktsmessig, ved at man fant mer samfunnsmessig rasjonelle løsninger. For eksempel har Bærum kommunes oppfatning av egen økonomi svært styrende for utviklingen av Fornebu. Mener kommunen at den ikke har råd til utbyggingen som kreves, blir det bestemmende. Hvis styringen lå på et høyere overordnet nivå, ville man kanskje unngått en del slike problemer, enten de er reelle eller fiktive. For det er en kjensgjerning at flere av informantene jeg har intervjuet har vanskelig for å forstå hvorfor akkurat Bærum har så store problemer med å finansiere sosial infrastruktur, når "alle" andre presskommuner ser ut til å klare seg bra. Ifølge Nicholas et. al. (1991) har det vært kjent at utbyggingsavtaler tidvis brukes til å bremse befolkningsveksten i enkelte kommuner i USA. Dette er interessant i forbindelse med at Bærum i utgangspunktet ønsket et lavere antall boliger enn hva som til slutt ble trumfet gjennom av staten. I tillegg hevder kommunen trenger uvanlig mye ekstern finansiering av infrastruktur. Med dette i bakhodet kan man spørre seg om dette er en bevisst taktikk for å begrense boligbyggingen på Fornebu. Jeg konfronterte planleggeren i kommunen med dette og han sa at dette ikke var noen bevisst taktikk for å begrense utbyggingen. Han var klar på at Bærum ønsket de 6000 boligene velkommen, men at det må skje i et tempo kommunens økonomi kan tåle. Det virker dermed som at man kan avskrive en "bremsetaktikk" fra kommunens side.

Dette tar meg videre til et annet problem, som ikke bare gjelder Fornebu, men mer generelt. Det dreier seg ifølge de involverte partene på Fornebu om at det statlige byråkratiet tidvis gjør det vanskelig å få til effektive og samfunnsmessig hensiktsmessige prosesser. Det virker som om staten stikker kjepper i hjulene på kommunene i stedet for å være løsningsorientert. Oslo kommunes salg av eiendom til IT Fornebu kan ha vært påvirket av retningslinjer som, i tilfeller som på Fornebu er uhensiktsmessige. I stedet for å selge tomte til Bærum kommune for 2 milliarder, solgte man til 3 milliarder til IT Fornebu. Dette høres jo i grunnen greit ut, men det er flere interessante momenter ved dette. Hadde Oslo kommune solgt til Bærum og fått penger med en gang, ville det ha fått store konsekvenser for de statlige rammetilskuddene kommunen får. Disse ville ha blitt redusert betraktelig, og kommunen ville i den forstand fått et økonomisk tap. Når de solgte til IT Fornebu, kom man frem til at pengene skulle utbetales over tid etter hvert som utbyggingen foregikk. På den måten unngikk

man at inntektene ble så store over kort tid at det ville påvirke rammetilskuddet. Problemet er at Oslo kommune for det første løper en risiko fordi det er usikkert når man får realisert pengene fra salget. For det andre er de 3 milliardene en konstant sum som ikke inflasjonsjusteres over tid, noe som fører til at de reelle salgsinntektene dermed blir betydelig lavere ettersom årene går. Blant annet Dagens Næringsliv (12.05.2005) har viet spalteplass til dette. Her ble det hevdet at et nettosalg hadde vært et tryggere og mer forutsigbart alternativ for Oslo kommune. Finansbyråden i Oslo tilbakeviser problemene, men det er mye som tyder på at inntektene blir langt mer usikre enn det man hadde sett for seg på forhånd. Hadde regelverket vært annerledes fra statens side, ville man kanskje ha fått på plass mer samfunnsnyttige løsninger der man lettere hadde kunnet styre Fornebu-utbyggingen, samtidig som man kunne unngå en situasjon der Oslo tar en stor økonomisk risiko.

De siste forholdene som vanskeliggjør en konstruktiv prosess på Fornebu, er de nye retningslinjene når det gjelder utbyggingsavtaler og OPS, som jeg har diskutert tidligere. At informantene fra Høyre-kommunen Bærum retter kritikk mot retningslinjer laget av et storting med flertall fra venstresiden, er i grunnen ikke overraskende. Men det er gode argumenter for at en del av skjerpelsene, spesielt i forhold til OPS i stor grad er politisk motiverte. Har man samfunnsbygging i fokus, er det ikke hensiktsmessig å frata kommunen de mulighetene den har til å få på plass sosial infrastruktur, enten det er ved hjelp av OPS eller utbyggingsavtaler.

I følge Medby et. al. (2004), kan den nye lovreguleringen av utbyggingsavtaler lett oppfattes som et forsøk fra det offentlige på å få til en sterkere styring i reguleringsplanarbeidet. Det høres flott ut at en del oppgaver er av en slik art at de skal forvaltes og bygges av det offentlige, men når realiteten er slik at det ikke finnes midler til dette, vil de nye reglene i stor grad være å "skyte seg selv i foten" snarere enn å innse at det offentlige faktisk er avhengig av private midler til å få bygget ut en rekke typer både teknisk og sosial infrastruktur.

Det ser ut som om de ulike offentlige partene i større grad burde ta hensyn til hverandres behov og ønsker i byplanleggingen, og at kommunenes økonomiske ressursgrunnlag i større grad bør tas i betraktning når det bestemmes retningslinjer for finansiering av infrastruktur. Kommunene har tross alt beholdt myndigheten til å styre dette, og de offentlige lovgiverne bør i større grad lytte til de behov kommunene har i forhold til de oppgavene de er pålagt å forvalte. Ingen vinner på et system der partene til stadighet er i interessekonflikt og motarbeider hverandre, enten det gjelder de offentlige eller de private. Kommunene er også i en situasjon der de i større grad enn lovgiveren har oversikt over hva slags behov en lokal utbygging vil generere. De vil derfor i mange situasjoner være bedre



skikket til å vurdere hva slags virkemidler som vil være de beste for å få på plass løsninger. Det er jo nettopp på grunn av dette at kommunene i utgangspunktet har fått delegert myndighet. Jeg vil hevde at de er best skikket til denne typen oppgaveløsning. En vellykket og god "governance" avhenger av gode samarbeidsrammer for å være fruktbare. Og det man ser på Fornebu er jo en situasjon hvor denne typen offentlig-privat "by-governance" i utgangspunktet kan fungere godt, men at det overordnede maktfordelingen mellom stat og kommune vanskeliggjør fruktbare samarbeid.

Stabilitet og forutsigbarhet er viktig for både utbyggerne og kommunen, og for å oppnå dette trenger man et system og regelverk som ikke endres til stadighet, enten det er av politiske årsaker eller om det er av rene økonomiske hensyn. I alle fall bør man komme opp med alternative virkemidler for oppgaveløsningen før man fjerner de som eksisterer. I kapittel 2.5 nevnte jeg "*The World Report on the Urban Future 21*". Rapporten sier at det offentlige i stor grad bør trekke seg tilbake å la markedet operere på egenhånd. De nye regelverkene og lovene jeg har tatt for meg i denne studien, tilsier at man beveger seg i motsatt retning fra dette her hjemme. Konsekvensene av dette vil kunne bli tosidige. På den ene siden vil det kunne gjøre det vanskeligere å få gjennomført store utbyggingsprosjekter i situasjoner der partene er løsningsorienterte og villige til å samarbeide. På den andre siden er det ikke usannsynlig at en ytterligere liberalisering av byplanleggingen, ville kunne medført at befolkningssammensetningen på Fornebu hadde blitt enda mer sosioøkonomisk homogen enn hva den ser ut til å bli i dag.

Ifølge Harvey (1989) og Mayer (2007) har vi hatt god grunn til å frykte utviklingen mot en stadig mer markedsbasert byutvikling. De argumenterer for at den overordnet ivaretar overklassens interesser og at mindre ressurssterke samfunnsgrupper lett faller utenfor. Fornebu-utbyggingen viser at dette er en sannhet med modifikasjoner. Bærums kommunes samarbeid med private utbyggere har vært nøkkelen til at utbyggingen i det hele tatt kommer i gang. De har vært med på å finansiere skoler, grendehus, parker og veier, samtidig som samarbeid mellom disse har gjort det mulig å realisere en god del boliger med sosial profil. Selv om en del av disse elementene fortsatt kan innlemmes i utbyggingsavtaler, er det klart at virkemidlene for å få gjennom slike løsninger har blitt betydelig forringet etter forbudet mot denne typen finansiering av sosial infrastruktur i 2006. I tillegg vil jeg argumentere for at mye av kritikken mot den markedsbaserte byutviklingen ikke er rettmessig når det ikke lenger finnes noe alternativ. Likevel er det slik at de fleste boligene på Fornebu vil bli bygget for middelklassen og det offentlige har i liten grad hatt mulighet til å styre dette, selv om det kanskje hadde vært bedre i et samfunnsperspektiv. Dette vil fortsatt være en utfordring

## Kapittel 6: Konklusjon

I denne studien av boligutbyggingen på Fornebu, har jeg ønsket å belyse flere problemstillinger. For det første ville jeg undersøke hva slags konsekvenser bruken av utbyggingsavtaler har hatt på Fornebu, og hvordan lovforbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler fra 2006 vil kunne påvirke den videre utviklingen av området. Jeg har også hatt som mål å undersøke hvordan de ulike involverte aktørene opplever samarbeidsrelasjonene med hverandre. Tanken har vært å få fram hvordan planleggingsprosessene har artet seg, i forhold til de ulike aktørenes intensjoner. Til slutt har jeg diskutert hvorvidt det er alternativer til utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur, og hvordan overordnede statlige regelverk er med på å ”styre” boligbyggingen på Fornebu.

### **6.1 Bruken av utbyggingsavtaler på Fornebu.**

I undersøkelsen har jeg etter mitt syn kommet over en rekke interessante funn i forhold til hvordan bruken av utbyggingsavtaler har påvirket Fornebu-utbyggingen. Funnene er spesielt interessante fordi de belyser et fenomen som det har blitt forsket lite på i norsk sammenheng. Det ser ut til at en del av de viktigste faktorene for å få til konstruktive samarbeid manglet, og at det av den grunn var vanskelig for partene å komme til enighet om hvordan kostnadene skulle fordeles på Fornebu. Av økonomiske grunner innså de opprinnelige tomteeierne og senere utbyggerne etter hvert at det ikke ville bli noen utbygging, hvis man ikke aksepterte kommunens krav og en avtale kom på plass. Denne avtalen sikrer de rekkefølgekritiske anleggene under boligbyggingens fase 1 og skaper dermed forutsigbarhet for den utbyggeren som var villig til å inngå samarbeid.

Min undersøkelse viser at bruken av utbyggingsavtaler på Fornebu har gitt mulighet for å bygge relativt mange boliger med sosial profil. Dette er i samsvar med undersøkelser gjort tidligere både i Norge og i utlandet. Det er viktig å få med at denne typen politikk fortsatt er mulig etter lovendringen. En vanlig frykt har vært at markedsdrevet byutvikling skaper segregasjon og at det ikke bygges boliger for mindre ressurssterke samfunnsgrupperinger. At dette er tilfelle, kan til en viss grad bekreftes av utbyggingsplanene for Fornebu. De fleste av boligene vil bli relativt dyre, men dette modereres noe av at det bygges noen boliger med sosial profil. Det er også verdt å nevne at Fornebus geografiske plassering, i Norges kanskje mest velstående område, kan forsvare denne sosioøkonomiske segregeringen, fordi det er en videreføring av etablerte strukturer og ikke nyetablering av et skille.

Graham og Marvin (2001) hevder at en privatfinansiert byutvikling potensielt vil kunne gi en skjev fordeling av tjenester til befolkningen. Min undersøkelse viser at Bærum kommune har vært svært bevisst i forhold til mange av disse faktorene og at kommunen har brukt virkemidler for å unngå en slik utvikling. At Fornebu-utbyggingen ikke skal gå på bekostning av resten av kommunens innbyggere er en ting, at utbyggerne i liten grad har fått motytelser for å samarbeide med kommunen er en annen.

## **6.2 Lovendringen og alternative løsninger**

Det har vært slik at mange kommuner i Norge, Bærum inkludert, har brukt utbyggingsavtaler på en måte som av mange aktører har blitt oppfattet som kontroversiell. Utbyggerne var usikre på kravenes lovmessighet og dette sammen med spørsmålet om dobbeltbeskatning, førte til at det kom et absolutt forbud mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i 2006. Hensikten med dette var å beskytte utbyggerne og boligkjøperne, men undersøkelsen i denne oppgaven tyder på konsekvensene kan bli adskillig større enn som så. Kommunenes økonomi er dårligere enn noen gang tidligere, og man er derfor avhengig av eksterne midler for å finansiere den sosiale infrastrukturen i forbindelse med større utbyggingsprosjekter. Lovendringen vil indirekte kunne føre til en stopp i utbyggingen på Fornebu etter at fase 1 er ferdig. Det vil være uheldig for tomteeierne, som ikke får bygget, og for innbyggerne på Fornebu, som vil bli boende på en "byggeplass".

Forbudet har gjort det vanskelig for løsningsorienterte parter, som er avhengige av hverandre, å nå felles målsettinger. I tillegg til at lovendringen kan gi svært alvorlige konsekvenser, har min studie vist at utbyggingsavtalene for fase 1 av utbyggingen i svært liten grad er en prisdrivende faktor, uavhengig av spørsmålet om dobbeltbeskatning.

Fordi det ikke lenger er anledning til å inngå utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur, har jeg undersøkt offentlig-private samarbeid (OPS) som alternativ. Mine intervjuer tyder på at OPS oppfattes som en god løsning av alle de involverte partene på Fornebu. Utbyggerne og tomteeierne har ønsket slikt samarbeid over lengre tid, mens Bærum kommune i større grad har blitt interessert etter at ren privat finansiering, gjennom utbyggingsavtaler, er utelukket. Nye offentlige forskrifter av 2008 kan gjøre OPS til et mindre godt alternativ enn det har vært i utgangspunktet, og Bærum kommune hevder at det nye lovverket vil utelukke OPS som reelt alternativ til utbyggingsavtaler med sosial infrastruktur på Fornebu. Tiden vil vise hva som vil skje. Det er fortsatt er svært lenge til at fase 2 av utbyggingen skal fremforhandles.

Til slutt tyder min undersøkelse på at det i større grad bør legges til rette for et system som gjør det lettere å finne konstruktive løsninger for utbyggere og kommune. Overordnede regelverk, slik det er i dag, gjør det vanskelig å finne samfunnsmessig gode løsninger selv om de involverte partene er enige. Det offentlige, representert ved staten, har et tydelig ønske om å begrense den private kapitalens rolle i store utbyggingsprosjekter, samtidig som det er et ønske om å ta tilbake offentlig planleggingsmakt. Det kan hende det er gode hensikter i dette, men undersøkelsen i oppgaven viser at det kan oppstå problemer. Å frata kommunen de verktøyene den har til å kunne gjennomføre store utbyggingsprosjekter uten å gi den noen nye, kan gi et vakuum der både utbyggere og samfunnet blir taper.

I den grad undersøkelsene fra Fornebu kan overføres til fremtidige utbyggingsprosjekter, er det viktig å skape en ramme der de ulike aktørene for det første forstår hverandres mål og motiver, slik at det skapes tillit og vilje til samarbeid. Samtidig bør lovverket og de offentlige rammene, som styrer utbyggernes og kommunenes muligheter, justeres slik at de tillater samarbeid og løsningsorientering i situasjoner der det er åpning for dette. I alle fall må det være slik frem til det offentlige er villig, eller har kapasitet til å ta regningen for de enorme kostnadene utbygginger som den på Fornebu, koster. Det offentlige er nå avhengig av private midler for å få gjennomført store boligutbygginger. Det trengtes en skjerpelse i forhold til hva kommunene kunne kreve fra utbyggerne for å skape større forutsigbarhet og åpenhet, men et absolutt forbud kan virke mot sin hensikt. Studien viser altså at det fortsatt er mange utfordringer knyttet til det å planlegge å utvikle en by ved hjelp av offentlig-private og tverrsektorielle samarbeid. Situasjonen på Fornebu forteller at det er behov for en omstrukturering på flere nivåer, for det er ikke til å komme bort ifra at fremtidens byutvikling vil være avhengige av partnerskapsløsninger med mange involverte aktører.

## Referanseliste

- Amdam, J & Veggeland, N. 1998. *Teorier om samfunnsplanlegging – Lokalt, nasjonalt og internasjonalt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Avgjørelse innsigelsessak, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Avtale for gjennomføringsplan 2005 FBS og Bærum kommune.
- Bjørkquist, Catharina. 2001. *Nye organisasjonsformer. Governance--perspektivet – en fruktbar tilnærming i en norsk kontekst?*. Høgskolen i Østfold Arbeidsrapport 2001:2.
- Borge, L-E & Falch, T. 2002. Utbyggingsavtaler: Effektiv finansiering av kommunal infrastruktur? *Økonomisk forum*, 56(7) s. 30-35.
- Bowitz, E. & Høegh, J. 2005. ”Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg?”. Fimreite, A.L. (red.). *Governance i norske storbyer – Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Brindley et. al.. 1989. *Remaking Planning: The Politics of Urban Change in the Thatcher Year*. Unwin Hyman, London.
- Brueckner, J.K. 2000. Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International regional science review*, 23, pp. 160-171.
- Bærum Kommune. 2005. *Sosial infrastruktur på Fornebu - kommunaløkonomiske vurderinger*. Formannskapet 17.08.2005.
- Crook et. al.. 2002. *Planning and affordable housing - Making it count*. Joseph Rowntree Foundation, University of Cambridge.
- Dicken, Peter. 2003. *Global Shift – Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Sage Publications, London.
- Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind 2003. *Forvaltningsrett*, 7.utg. Universitetsforlaget, Oslo.
- ECON. 2001. Boligbygging på Fornebu – pengesluk eller berikelse for Bærum?. Utarbeidet for Fornebu Boligspår. Oslo.
- Fimreite, A.L og Medalen, T (red.). 2005. ”*Governance i norske storbyer – mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Fog, Jette. 1979. *Kvindelige industriarbeideres dagligliv belyst ved interview*. København.
- Garnåsjordet, P.A. 2000. Forhandlinger – en trussel eller mulighet?. Medalen, T (red.). ”Forhandlinger i fysisk planlegging”. s. 31-46. Tapir forlag, Trondheim.
- Gordon L. Clark ; Ron Martin. 1999. The retreat of the state and the rise of pension fund capitalism. *Money and the Space Economy* , s. 241-260, 296-297
- Graham, S. & Marvin, S. 2001. *Splintering Urbanism – networked Infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Routledge, New York.

- Grønmo, S. 1996. *Holter & Kalleberg R, (red.). Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hall, Peter. 2002. *Cities of tomorrow*. Third edition. Blackwell Publishing
- Harvey, David. 1989. From Entrepreneurialism to Managerialism – The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism .*Geografiska annaler. Series B. Human Geography, Vol. 71, no.1, The Roots of Geographical Change: 1973 to present. pp.. 3-17.*
- Harvey. David. 2006. *A brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Holter & Kalleberg 1982/1988, *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Jensen, Rolf et. al. 2000. *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Medalen, T. (red.). Tapir akademisk forlag.
- Jensen, Rolf & Narvestad, S. 2002. *PBL 2000 – praksis og utfordringer*.
- Jensen, Rolf. 2005. Makt og avmakt i fysisk planlegging – refleksjoner fra etterbruk av Fornebu. *Plan tidskrift for byplan og regional utvikling*. nr. 5, 2005.
- Jessop, Bob. 2002. *Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*. Lancaster, UK.
- Knox, P. (ed.). 1993. *The Restless Urban Landscape*. Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall.
- Kommunedelplan 1 for Fornebu, 1996. Bærum kommune
- Kommunedelplan 2 for Fornebu, 1999. Bærum kommune.
- Kommunal og regionaldepartementet. 2006. *Veileder for utbyggingsavtaler*.
- KPMG. 2003. *Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)*, - en KPMG rapport til Nærings- og Handelsdepartementet.
- Liamputton, P & Ezzy, E 2005. *Qualitative research methods*. Oxford University Press.
- Mayer, Margit. 2007. Contesting the Neoliberalization of Urban Governance. *Contesting Neoliberalism, Urban Frontier's*. Leitner et. al.( ed.) The Guilford press, New York.
- Medby, Sunde & Plathe. 2004. *Utbyggingsavtaler: Virkemiddel for infrastrukturutbygging? Sosial Infrastruktur i utbyggingsavtaler – et forprosjekt*. Byggforsk, Asplan Viak.
- Nelson, Arthur C. 1988. Development Impact Fees, *Journal of the American Planning Association*, 54:1, 3-6.
- Nicholas, J, Nelson A.C & Juergensmeyer J.C. 1991. *A Practitioner's Guide to Development Impact Fees*. The American Planners Association. Chicago.
- Nordahl, Berit et. al. 2007. *Markedsbasert utbyggingspolitikk – Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA, NIBR Oslo.
- Notat til formannskapet i Bærum kommune, 15.10.2008.

- NOU 2002:2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*, Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Pierre, J 1999. Models of Urban Governance – The institutional Dimensions of Urban Politics. *Urban Affairs Review* 34:372. Sage Publications.
- Rasmussen, T.F. 2003. *Bosetting og byutvikling – Planlegging og politikk i Norge, i går i dag, i morgen*. Kommuneforlaget, Oslo
- Rhodes, R.A.W 1996. The New Governance: Governing Without "government". *Political Studies*, vol. 44, issue 4, 652-667.
- Røsnes, A. 2005. Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer og Byutviklingskostnader – tilbudsinitiert eller etterspørsesdrevet. Fimreite, A.L (red.). "governance" i norske storbyer – mellom offentlig styring og privat initiativ. Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Sunde & Medby. 2004. *Utbyggingsavtaler som boligpolitisk verktøy*. Byggforsk/Asplan Viak, Sandvika.
- Taylor, Nigel. 1998. *Urban Planning Theory Since 1945*. Sage Publications, London.
- Tellefsen, Ulf. 2001. *Utbyggingsavtaler som virkerresultat av planlegging og reelle forhandlinger*. Rolf Jensen (red.) Forhandlinger i fysisk planlegging. Tapir akademisk forlag.
- Thagaard, T. 2003. Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode. Fagbokforlaget, Oslo.
- Thagaard, T. 2008. Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode. Fagbokforlaget, Oslo.
- Utbyggingsavtale mellom Bærum kommune og Fornebu Boligspare A/S. 2003.
- Welch C, Marschan-Piekkari R, Penttinen H & Tahvanainen, M. 2002 Corporate elites as informants in qualitative international business research. *International Business Review* 11 (2002), pp. 611-628.
- Wildavsky, Aron 1973. If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, vol 4. 127-153.

# Appendiks

## ***Vedlegg 1 Intervjuguide***

Intervjuspørsmål til planleggeren i Bærum kommune:

### **Generell informasjon**

Hva slags posisjon har du nå og hvilke hadde du da utbyggingsavtalene ble fremforhandlet?

- Hva slags bakgrunn har du i forhold til forhandling av utbyggingsavtaler i Bærum kommune?
- Hva har vært din oppgave i forhold til disse avtalene?
- Bærum kommune har lenge vært en av de kommunene som i størst grad har benyttet seg av utbyggingsavtaler, hva er grunnen til dette og har du noen oppfatning av hvorfor dere bruker slike avtaler så ofte i forhold til for eksempel Oslo?
- Hva slags erfaringer har dere med bruk av utbyggingsavtaler generelt og skiller disse seg fra de erfaringene dere sitter igjen med fra Fornebu?

### **Spesifikt om Fornebu-prosjektet:**

- Hva har vært hovedgrunnen til at man har ønsket bruk av utbyggingsavtaler på Fornebu?  
Og hva er formålet med bruken av slike?
- Hvilke problemer har dere sett ved bruken av utbyggingsavtaler på Fornebu?  
og
- hva slags konsekvenser har disse eventuelle problemene medført i forhold til progresjonen i boligbyggingen?
- Kunne prosjektet vært gjennomført uten bruk av utbyggingsavtaler?
- Har dere oppnådd de resultatene dere hadde sett for dere når utbyggingsavtalene ble underskrevet i forhold til å skape den progresjonen og forutsigbarheten i boligbyggingen som var ønsket?
- Hva har dere kunnet tilby som forhandlingspartner, og har dere måttet vike langt fra opprinnelig reguleringsplan i forhold til arealutnyttelse, høyde på boligblokker og lignende for å imøtekomme utbyggerne?



- Det ser ut som om utbyggingen har gått relativt knirkefritt i forhold til de personene som allerede bodde på Snarøya, på hvilke måte har dere informert og inkludert disse i planleggingen?
- Hva har for dere vært de mest positive sidene ved utbyggingsavtalene på Fornebu?
- Hvordan og hvor langt har utviklingen av prosjektet kommet i dag i forhold til de forventningene dere hadde under planarbeidene i kommunedelplan 2?
- Hvilke forhold ved bruken av utbyggingsavtaler har fra deres ståsted vært mest problematiske på Fornebu?
- Hvor mange boliger er avsatt til vanskeligstilte grupper etter husbankkriteriene?
- Ett av argumentene for å bruke utbyggingsavtaler er å skape en smidig og rask prosess fra planlegging, regulering og frem til byggestart. Mange av boligprosjektene på Fornebu har likevel vært svært forsinket, hva tror du kan være grunnen til dette?

og

- Hva mener dere er hovedgrunnen til de store forsinkelsene som har oppstått i forhold til boligutbyggingen på delområder som Storøya der man i utgangspunktet håpet på innflytting i 2004?
- SPDE/FBS hevder at Bærum kommune er grunnen til forsinkelsene, hva er deres reaksjon på dette?
- Når ser dere for dere at forhandlinger av utbyggingsavtaler om fase 2 kan begynne hvis den i det hele tatt blir aktuell?
- Vil det være et reelt alternativ å stoppe utbyggingen etter fase 1 selv i et langt tidsperspektiv eller vil ser man for seg redusert takt i videre boligbygging?
- Ifølge uttalelse fra utbyggere og en Econ rapport fra 2001 kommer det påstander om at dere skor dere økonomisk på utbyggingsavtalene ved å kreve større bidrag enn det er behov for. Hva er din reaksjon på dette, og har dere fått signaler fra forhandlingspartner på at dere har gått for langt i forhold til de bidragene dere krever i forhold til utbyggingsavtalene?
- Kostnadene utbyggerne har blitt pålagt i forhold til sosial infrastruktur er klare, hvilke størrelser gjelder det for den tekniske infrastrukturen?
- Noen av boligene har i disse dager blitt utsatt som følge av et tregt boligmarked, hvordan står dette i forhold til de avtalene som er utarbeidet?
- Er dere bekymret for at kostnadene som avtalene medfører er prisdrivende og muligens sosialt ekskluderende når boligene øker ytterligere i pris?

- Har det etter din erfaring vært et ønske i kommunen om å begrense utbyggingen ved å bruke omfattende utbyggingsavtaler?

### **Konsekvenser av lovendringen fra 2006.**

- Hvordan oppfatter dere utbyggingsavtaler som verktøy for planleggingen og gjennomføringen av Fornebu? Og hvordan vil dere forholde dere til det nye lovverket i forhold til bruken av slike avtaler?
- Hvordan ser dere på de nye restriksjonene i plan- og bygningsloven med hensyn til utbygging av sosial infrastruktur?
- Oppfatter dere at lovendringen kommer som et resultat av måten dere har brukt utbyggingsavtaler på Fornebu?
- Dere har i forbindelse med Fornebu-budsjettet uttalt at fase 2 av utbyggingen vil kunne stå i fare dersom det kom en lovregulering av utbyggingsavtalene? Nå som de har kommet, er det umulig å fullføre boligbyggingen?
- Hvis finansieringen kommer på plass, vil det fortsatt være byggestopp frem til en evt. baneløsning og ny E18 er på plass?
- Som overordnet plan- og reguleringsmyndighet på Fornebu, føler dere at dere har blitt tilsidesatt av overordnede instanser i planprosessen (Staten)?
- Er det fare for at dere nå uten mulighet til tilskudd til sosial infrastruktur godkjenner oppstart av boliger dere ikke kan garantere at får tilstrekkelig godt tjenestetilbud, kan det være aktuelt å fravike rekkefølgebestemmelsene?
- Slik dere ser det, hvilke aktører er de største bremseklossene for å få realisert og fullført Fornebu slik det er prosjektert?
- Finnes det i dag noen løsning eller form for overføringer fra staten som kan erstatte det dere tidligere kunne kreve til sosial infrastruktur? Har dere i det hele tatt noe samarbeid med de statlige organer som presset fram en høyere arealutnyttelse på Fornebu?
- Slik det ser ut i dag hva slags tidsperspektiv er det på ferdigstilling av hele prosjektet?

## **Vedlegg 2 Informasjonsskrivet til informantene:**

### **Skriv til ønskede informanter i forbindelse med datainnsamling til masteroppgave:**

I forbindelse med masteroppgaven jeg skriver, ønsker jeg å gjøre intervjuer med relevante personer for å få bedre innsikt.

Oppgaven har tittelen *”Endrede forutsetninger i boligbyggingen – utbyggingsavtaler og boligbygging på Fornebu”*. Presskommunene har i økende grad tatt i bruk utbyggingsavtaler, og jeg ønsker å undersøke konsekvensene av dette i et konkret område.

Målet er å undersøke hvordan utbyggingsavtaler har blitt brukt i forhold til boligutbyggingen på Fornebu, og på hvilke måte disse avtalene har påvirket og formet denne. Jeg vil ta opp bruken av slike avtaler både før og etter at de ble lovregulert i 2006. Arealutnyttelse, kostnader, omfang av avtalene og de ulike aktørenes oppfatning av dette m. m vil være ting jeg vil undersøke, i tillegg til de konsekvenser loven fra 2006 vil kunne få på Fornebu spesielt.

Jeg vil intervju informanter fra både private og offentlige aktører for å få en bred forståelse av avtalebruken.

De konkrete problemstillingene er som følger:

På hva slags måte har man brukt utbyggingsavtaler på Fornebu? Hvilke konsekvenser har bruken av slike avtaler hatt i forhold overordnet plan og gjennomføring? Og til slutt, hvordan vil det kunne påvirke den videre progresjonen i boligbyggingen dersom Bærum ikke lenger får muligheten til å fortsette sin utstrakte bruk av slike avtaler?

Jeg håper på å kunne sette bruken av utbyggingsavtaler inn i et teoretisk og til dels historisk rammeverk samtidig som jeg vil undersøke de planmessige fordelene og ulempene de fører med seg.

### **Om deltakelse:**

Jeg ønsker å intervju informantene ansikt til ansikt, på den lokalitet det måtte passe best for vedkommende. Intervjuene vil bli tatt opp på båndopptaker. Hvis man av ulike grunner ikke ønsker dette kan samtalene gå uten opptaker.

All deltakelse er frivillig og informanten kan avbryte intervjuet når som helst uten at det trenger å bli begrunnet.

Intervjuene vil trolig ta fra 25 til 50 minutter avhengig av informantens posisjon i forhold til det jeg ønsker å undersøke.

### **Om behandling av data:**

Personlige opplysninger om informantene vil ikke publiseres i oppgaven ei heller tittel eller stilling. Jeg vil så langt det er mulig prøve å unngå at informasjon kan tilbakeføre til informantene, men fordi prosjektet er såpass konkret kan det oppstå situasjoner der fullstendig anonymisering er vanskelig. Det kan derfor hende at indirekte personidentifiserbare opplysninger kommer med i oppgaven. Dette vil bare skje med informantens samtykke.

Prosjektet er planlagt avsluttet i årsskiftet 2008/2009 og alt innhentet informasjon vil vær anonymisert og opptak slettet innen utgangen av 2009.

Mvh.

Christian Trender.

### **Behandlingsansvarlig institusjon og kontaktinformasjon:**

Kontaktinformasjon oppgavens forfatter:

Christian Trender, e-post: christrend@hotmail.com. Tlf: 99796059.

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo.

Veilder:

Førsteamanuensis Per Gunnar Røe.

Kontaktadresse:

Postboks 1096 Blindern, 0317 Oslo. E-mail: p.g.roe@sgeo.uio.no.

Tlf: 91716365.

## **Vedlegg 3 Sentrale lovtekster**

### **Opplæringsloven:**

#### **§ 2-1. Rett og plikt til grunnskoleopplæring**

Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentleg grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan ivaretakast gjennom offentleg grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarende opplæring.

#### **§ 2-15. Rett til gratis offentleg grunnskoleopplæring**

Elevane har rett til gratis offentleg grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa.

### **Plan og bygningsloven.**

#### **§ 64. Definisjon**

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

Tilføyd ved lov 27 mai 2005 nr. 30 (i kraft 1 juli 2006 iflg. res. 12 mai 2006 nr. 528).

#### **§ 64a. Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler**

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

Tilføyd ved lov 27 mai 2005 nr. 30 (i kraft 1 juli 2006 iflg. res. 12 mai 2006 nr. 528).

#### **§ 64b. Avtalens innhold**

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av

planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

Tilføyd ved lov 27 mai 2005 nr. 30 (i kraft 1 juli 2006 iflg. res. 12 mai 2006 nr. 528).

#### **§ 64c. Saksbehandling og offentlighet**

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 64 b annet eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

Tilføyd ved lov 27 mai 2005 nr. 30 (i kraft 1 juli 2006 iflg. res. 12 mai 2006 nr. 528).

#### **§ 64e. Forskrifter**

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtale og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

Tilføyd ved lov 27 mai 2005 nr. 30 (i kraft 1 juli 2006 iflg. res. 12 mai 2006 nr. 528).

#### **§ 64f. Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene**

Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av § 7 fra bestemmelsene i dette kapitlet.

Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i kapittel XI-A der samfunnsmessige interesser tilsier det.

Tilføyd ved lov 27 mai 2005 nr. 30 (i kraft 1 juli 2006 iflg. res. 12 mai 2006 nr. 528).

## **Kommuneloven**

#### **§ 50. Låneopptak.**

1. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.

2. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å konvertere eldre lånegjeld. Det kan videre tas opp lån dersom det er påkrevd for å innfri garantiansvar.

3. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte når kommunen eller fylkeskommunen vil flytte

pensjonsordningen fra egen pensjonskasse til et forsikringsselskap. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom underdekningen er oppstått før 1. januar 1998, og lånet må anses påkrevd.

4. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre den forsikringstekniske dekning i pensjonsordning forvaltet av et forsikringsselskap, når dette er påkrevd for å bli part i avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter, fastsatt i medhold av lov om Statens pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26 § 46. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom lånet må anses påkrevd.

5. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp likviditetslån eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.

6. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for videre utlån. Det kan også tas opp lån til forskuttering når det er gjort avtale om full refusjon. Vilkåret er at mottakere ikke driver næringsvirksomhet og at midlene skal nyttes til investeringer.

7. Kommuners og fylkeskommuners lånegjeld skal avdras på følgende måte:

- a. Kommunens og fylkeskommunens samlede lånegjeld etter nr. 1 og nr. 2, skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler ved siste årsskifte.
- b. Kommunens eller fylkeskommunens likviditetslån eller benyttet trekkrettighet etter nr. 5, skal være gjort opp senest når årsregnskapet fastsettes. Når kommunestyret eller fylkestinget vedtar at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles, kan løpetiden for likviditetslånet forlenges tilsvarende den maksimale periode for inndekning av underskuddet.
- c. Mottatte avdrag på utlån eller refusjoner av gitte forskutteringer etter nr. 6, skal uavkortet nyttes til nedbetaling eller innfrielse av innlån til kommunen eller fylkeskommunen.

8. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til eget lånefond. Ved bruk av lånefond gjelder reglene i denne bestemmelse tilsvarende.

9. Vedtak om å ta opp lån sendes departementet til orientering. Kommunale og fylkeskommunale låneopptak skal godkjennes av departementet i de tilfeller som er omhandlet i § 60.

Endret ved lover 10 jan 1997 nr. 8 (i kraft 1 mars 1997), 26 juni 1998 nr. 49, 7 juli 2000 nr. 71 (i kraft 1 jan 2001 iflg. res. 7 juli 2000 nr. 730), 27 juni 2008 nr. 69.

## **§ 60. Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.**

1. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:

- a. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,
- b. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,
- c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller
- d. kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

2. Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav a-d er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.
3. Departementet skal opprette et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt godkjenning. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i registeret, og få utskrift av dette.
4. Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er registrert i registeret, kan departementet ikke iverksette godkjenning etter nr. 1. I forhold til rettsregler som lar det være avgjørende for tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, anses det som er registrert etter denne bestemmelse for å ha kommet til tredjepersons kunnskap.
5. Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahtenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.
6. Vedtak i fylkestinget for budsjettåret 2007, 2008 eller 2009 om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre fylkeskommunen utgifter ut over fire budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet. I denne perioden gjelder ikke § 60 nr. 1 og 2 for fylkeskommunene.

Tilføyd ved lov 7 juli 2000 nr. 71 (i kraft 1 jan 2001 iflg. res. 7 juli 2000 nr. 730), endret ved lover 12 des 2003 nr. 113 (i kraft 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915), endret paragraftallet fra § 59a, samtidig ble tidligere § 60 opphevet, 29 juni 2007 nr. 85, 27 juni 2008 nr. 69.